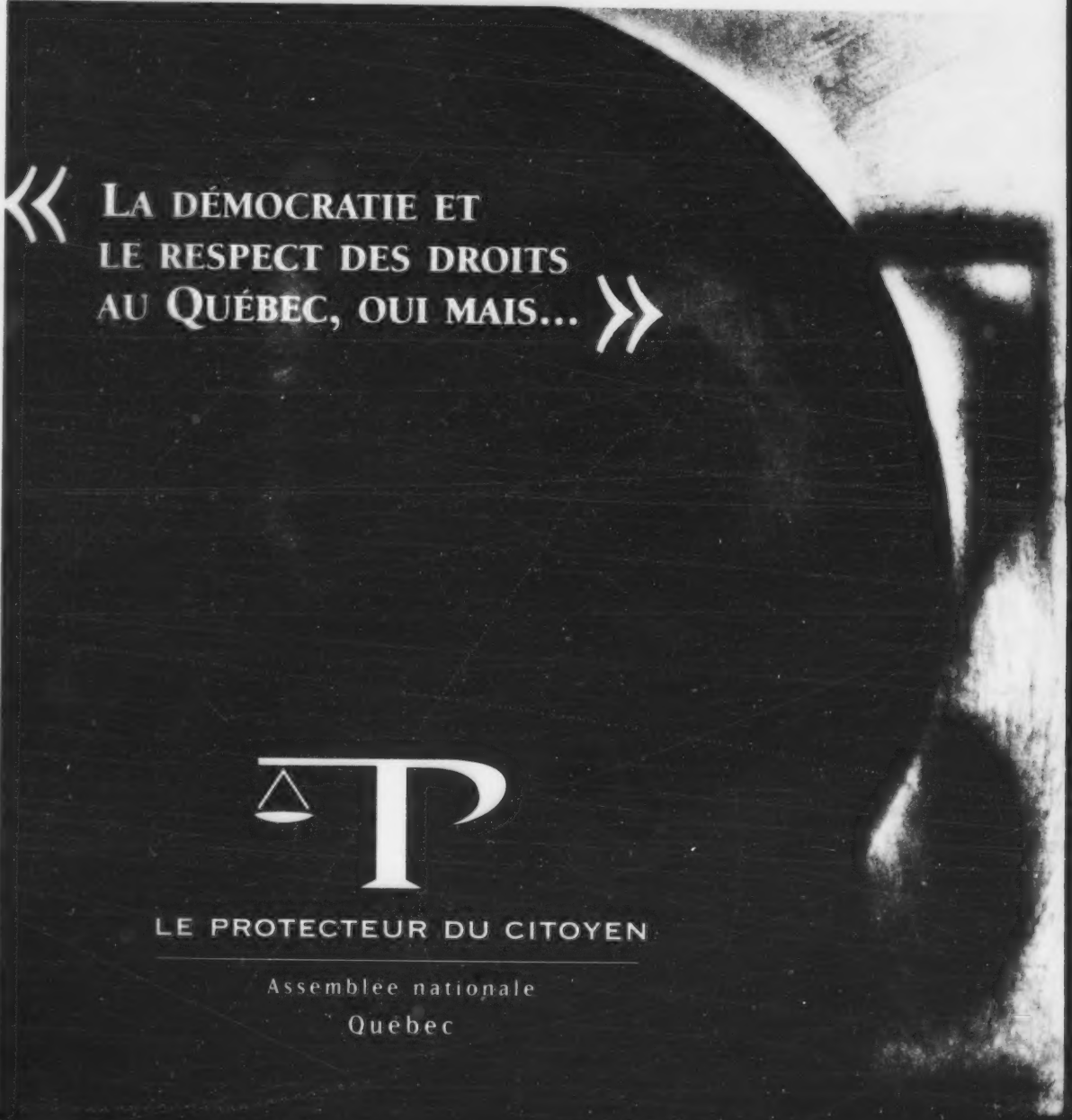
Rapport annuel 1999 • 2000



« LA DÉMOCRATIE ET LE RESPECT DES DROITS AU QUÉBEC, OUI MAIS... »

LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale

Québec

La forme masculine employée dans le texte
désigne aussi bien les femmes que les hommes.

English version also available on request.

Dépôt légal - Bibliothèque nationale du Québec, 2000
ISBN : 2-550-36647-6
ISSN : 0701-5984

101-05910/

Québec, décembre 2000

Monsieur Jean-Pierre Charbonneau
Président
Assemblée nationale
Hôtel du Parlement
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous transmettre le *30e Rapport annuel du Protecteur du citoyen*, pour la période du 1er avril 1999 au 31 mars 2000, intitulé « *La démocratie et le respect des droits au Québec, oui mais…* ».

Ce rapport fait état des erreurs et des injustices, encore trop nombreuses, de l'appareil gouvernemental à l'égard des citoyens et citoyennes, et des solutions proposées par notre institution pour améliorer la qualité de service et la communication entre le citoyen et le gouvernement. Je souhaite que les recommandations contenues dans ce 30e rapport annuel inspirent les décisions et les actions du gouvernement, et ce, pour le mieux-être de la société québécoise.

Je vous prie de recevoir, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Protecteur du citoyen,

Daniel Jacoby, avocat

SOMMAIRE

1 COMMENTAIRES ET RÉFLEXIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN 9

2 RECOMMANDATIONS REFUSÉES 25

3 LES MINISTÈRES ET ORGANISMES DU GOUVERNEMENT VISÉS PAR CE RAPPORT 35

3.1 LES MINISTÈRES 37

3.1.1 AGRICULTURE, PÊCHERIES ET ALIMENTATION 39
3.1.2 AFFAIRES MUNICIPALES ET DE LA MÉTROPOLE 41
3.1.3 ÉDUCATION 43
3.1.4 FAMILLE ET ENFANCE 61
3.1.5 JUSTICE 65
3.1.6 REVENU 69
3.1.7 SANTÉ ET SERVICES SOCIAUX 85
3.1.8 SÉCURITÉ PUBLIQUE 91
3.1.9 SOLIDARITÉ SOCIALE 103
3.1.10 TRANSPORTS 109

3.2 LES ORGANISMES 111

3.2.1 COMMISSION DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL 113
3.2.2 COMMISSION DES NORMES DU TRAVAIL 121
3.2.3 COMMISSION QUÉBÉCOISE DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES 123
3.2.4 CURATEUR PUBLIC 125
3.2.5 RÉGIE DE L'ASSURANCE MALADIE DU QUÉBEC 131
3.2.6 RÉGIE DES ALCOOLS, DES COURSES ET DES JEUX 137
3.2.7 RÉGIE DES ASSURANCES AGRICOLES DU QUÉBEC 141
3.2.8 RÉGIE DES MARCHÉS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES DU QUÉBEC 143
3.2.9 RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC 145
3.2.10 RÉGIE DU BÂTIMENT DU QUÉBEC 149
3.2.11 RÉGIE DU LOGEMENT 151
3.2.12 SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC 153
3.2.13 SOCIÉTÉ DE L'ASSURANCE AUTOMOBILE DU QUÉBEC 157

4 LES RELATIONS PUBLIQUES ET MÉDIATIQUES DU PROTECTEUR DU CITOYEN 171

5 CONTRIBUTION DU PROTECTEUR DU CITOYEN AU DÉVELOPPEMENT DE L'ÉTAT DE DROIT DANS LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE 177

6 DONNÉES ADMINISTRATIVES 187

7 ANNEXES 209

8 TABLE DES MATIÈRES 225

1

COMMENTAIRES ET RÉFLEXIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN

1

1. COMMENTAIRES ET RÉFLEXIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN

1.1 LA DÉMOCRATIE : GARANTE DU RESPECT DES DROITS

1.1.1 RAISON D'ÊTRE DE LA DÉMOCRATIE

Le respect des droit le mieux assuré se trouve dans une démocratie parce que démocratie et État de droit vont de pair.

La démocratie est un régime politique qui se caractérise par la présence d'institutions assurant aux citoyens un niveau élevé de droits et libertés. La démocratie est certes le plus juste des régimes politiques, puisque c'est le seul où l'État non seulement reconnaît des droits et libertés de plus en plus raffinés, mais s'assure de surcroît du respect de ces droits et libertés. Toutefois, ce respect ne doit pas uniquement être appuyé par des discours politiques : il doit se refléter dans les pratiques administratives.

Or, la démocratie exige que l'État soit un État de droit qui cimente les droits dans des documents constitutionnels et des chartes qu'il s'engage à respecter; au Québec, l'État de droit est aussi garanti par les chartes canadienne et québécoise : *Charte canadienne des droits et libertés* et *Charte des droits et libertés de la personne*. L'État de droit suppose également que soient respectés les instruments internationaux régissant les droits de la personne.

En outre, des lois particulières organisent plusieurs de ces droits. Ainsi, le droit fondamental à la vie privée, reconnu par la *Charte des droits et libertés de la personne*, est aménagé par la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*. De même, le droit à l'instruction publique gratuite, garanti également par la Charte, est précisée par la Loi sur l'instruction publique.

La démocratie existe pour le bien-être du citoyen et non pour la commodité de l'Administration. La démocratie est en fait un baromètre de la légalité et de la qualité des gestes de l'Administration; elle doit guider les parlementaires comme les administrateurs et les fonctionnaires de l'État.

Pour le citoyen, la démocratie suppose des services publics qui soient appropriés et qui répondent à ses attentes légitimes et raisonnables. Or, que veulent les citoyens sinon des services gouvernementaux qui assurent la légalité, l'équité et l'inclusion, qui sont empreints de la nécessaire transparence, de sorte que les citoyens ont le droit de savoir, de comprendre et de demander des comptes? Enfin, les citoyens demandent à l'Administration d'user des deniers publics à bon escient et au meilleur coût possible.

La vision citoyenne de la démocratie doit éclairer la pratique quotidienne des services publics à l'égard des citoyens qui s'en prévalent. De plus, lorsque l'Administration exige des contributions des citoyens, elle doit le faire dans le respect de leurs droits. La démocratie induit également que les services publics ne considèrent pas les droits comme de simples faveurs ou des privilèges qu'ils consentent aux citoyens parce que ces derniers, en tant que titulaires des droits démocratiques, assurent dans les faits l'existence et la pérennité des services publics.

Donc, en démocratie, le citoyen doit pouvoir exercer ses droits non seulement au moment des élections, mais à chaque fois qu'il transige avec les services publics.

1.1.2 DÉMOCRATIE ET RÉGIME ÉLECTORAL

Cependant, l'État de droit repose aussi sur l'ensemble des politiques et documents administratifs servant à la mise en œuvre des lois. Ces instruments doivent également se conformer aux objectifs et prescriptions de la loi.

Depuis 30 ans, le Québec s'est donné des mécanismes raffinés pour assurer la reconnaissance et le respect des droits fondamentaux. Le plus essentiel des droits démocratiques est celui qui permet à tout citoyen de choisir ses représentants pour la bonne gouverne de l'État. Lorsque les citoyens se rendent aux urnes pour exprimer leur choix, c'est le moment fort et le plus visible de la démocratie. Au Québec, le processus électoral est reconnu comme l'un des meilleurs au monde. Les règles sur les revenus et les dépenses en période électorale assurent l'équité de la représentation parlementaire. Le processus électoral et son financement sont contrôlés par le Directeur général des élections; cette institution indépendante de l'Administration et des partis politiques, relève de l'Assemblée nationale qui, par ailleurs, ne peut s'ingérer dans sa conduite.

Mais que se passe-t-il au-delà des élections ? Comment s'exprime et s'exerce la démocratie avant et après le choix des élus? Plusieurs mécanismes sont alors à l'œuvre.

1.1.3 DÉMOCRATIE : PARLEMENT ET GOUVERNEMENT

Il y a d'abord le Parlement qui a comme responsabilité de surveiller les actes de l'exécutif et notamment ceux qui se traduisent par des services publics. Le Parlement, qui adopte aussi les lois, a pour mission d'en surveiller l'application.

Le gouvernement, qui est à l'origine des lois puisqu'il propose le menu législatif aux parlementaires, doit également voir au respect des droits des citoyens. À cet égard, certains organes du gouvernement en sont plus particulièrement chargés, soit les ministères de la Justice, de la Sécurité publique ainsi que celui des Relations avec les citoyens et de l'Immigration.

Le Parlement et le gouvernement doivent s'assurer que les ressources de l'État sont mises, avec justice et équité, au service des citoyens de la façon la plus efficace possible. Les citoyens sont la seule raison d'être des services publics; c'est pourquoi ces services doivent respecter les droits et les libertés des citoyens, sinon la démocratie perd sa signification.

1.1.4 DÉMOCRATIE ET INSTITUTIONS NATIONALES DE PROMOTION ET DE PROTECTION DES DROITS

Parallèlement aux tribunaux qui, de façon évidente, contribuent au maintien de l'État de droit, l'État est, en démocratie, assisté par un ensemble d'organismes publics de promotion et de défense des droits des citoyens tels que l'Office de la protection du consommateur, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, l'Office des personnes handicapées du Québec, la Commission d'accès à l'information :

De leur côté, les citoyens vont plus loin; ils se donnent également des organismes privés à but non lucratif dont la mission est de promouvoir le bien-être de la population et le respect des droits, tels les comités de parents, la Fédération étudiante universitaire du Québec, les comités d'usagers des services de santé, les organismes de défense des droits des prestataires de la sécurité du revenu, les associations caritatives et les organismes non gouvernementaux qui travaillent dans tous les domaines d'activité.

Par ailleurs, d'autres institutions publiques, plus indépendantes, évaluent la qualité des services publics; elles relèvent généralement du Parlement : ce sont le Vérificateur général et le Protecteur du citoyen. Le premier s'assure de la bonne utilisation des deniers publics et de l'optimisation des ressources. Comme le Protecteur du citoyen, il est indépendant du gouvernement. Quant au Protecteur du citoyen, il voit au respect des droits et surveille la qualité et l'efficacité des services publics.

Les services publics ne répondent pas toujours aux attentes légitimes des citoyens et contreviennent parfois aux lois. Si la démocratie est bien vivante au Québec, le Protecteur du citoyen, comme d'autres institutions publiques ou privées, constate qu'elle connaît des ratés, des dysfonctionnements systémiques et des cas de violation de droits qui neutralisent les droits et libertés de plusieurs citoyens, que ce soit des particuliers, des associations ou des sociétés.

Donc, si la démocratie est garante du respect des droits, elle est responsable, du même coup, des atteintes qui entachent l'implantation de la vision citoyenne de la démocratie.

1.2 MÊME EN DÉMOCRATIE, DES DROITS SONT VIOLÉS

À partir des réclamations ou des enquêtes conduites de sa propre initiative, le Protecteur du citoyen constate :

1.2.1 QUE LA DIGNITÉ DES CITOYENS EST BATTUE EN BRÈCHE PAR DES ACTES RÉPRÉHENSIBLES DE L'ADMINISTRATION

- Lorsqu'il y a multiplication et augmentation constantes des frais scolaires exigés des parents par les commissions scolaires et que bon nombre de ces frais sont réclamés sans droit. Leur gratuité est pourtant garantie par la *Loi sur l'instruction publique* et la *Charte des droits et libertés de la personne*[1].

- Lorsque le ministère de l'Éducation retient indûment les montants d'aide financière à l'égard d'étudiants soupçonnés d'avoir fait une déclaration mensongère, sans même

1. Voir le chapitre 3.1.3, p. 47

que l'enquête du Ministère soit terminée, et viole ainsi les principes de la justice naturelle voulant qu'un citoyen ne puisse être pénalisé sans que le reproche soit établi[2].

1.2.2 QUE L'ÉTAT DE DROIT EST DIRECTEMENT ÉBRANLÉ

Lorsque les tribunaux reconnaissent qu'un ministère a agi illégalement et de manière abusive à l'égard d'un citoyen et que le ministère de la Justice refuse de réparer les graves préjudices subis. Pourtant, le Ministère est le premier à devoir assurer l'état du droit; il doit se situer au-dessus de la mêlée lorsque le gouvernement contrevient aux lois. Or le gouvernement, sur l'avis du ministère de la Justice, alors que le Protecteur du citoyen, en plus des tribunaux, avait jugé dans trois rapports dont un déposé à l'Assemblée nationale, que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et le ministère de la Justice avaient agi de manière illégale et déraisonnable[3].

1.2.3 QUE LES DROITS NE SONT PAS SAUVEGARDÉS

Lorsque le ministère du Revenu persiste à réclamer des cotisations rétroactives pour des crédits d'impôt alloués à des personnes souffrant de déficiences, alors que celles-ci ne pouvaient savoir et n'ont jamais été avisées que leur déficience ne correspondait plus aux critères donnant droit aux crédits. Dans cette affaire, le gouvernement, par son inaction, a contraint le Protecteur du citoyen à faire appel à l'Assemblée nationale[4].

Lorsque les lourdeurs administratives liées à l'instauration précipitée du régime universel de perception alimentaire sont telles que, même après cinq ans de fonctionnement, des débiteurs de bonne foi sont victimes de saisies de salaire injustifiées et que leurs créanciers attendent indûment le versement de leur pension alimentaire[5].

1.2.4 QUE LES DROITS ET L'INTÉGRITÉ DU CITOYEN NE SONT PAS PRIS EN CONSIDÉRATION

Lorsque la santé est compromise par des restrictions budgétaires excessives imposées au réseau de la santé ou lorsque le système ordonne d'importantes limitations à l'accès pour les citoyens vivant en région aux traitements de dialyse ou de dysfonction rénale, en refusant, sans justification, de payer le coût de leur transport vers les grands centres qui disposent d'hôpitaux spécialisés. Il s'agit pourtant de traitements nécessaires à leur survie[6].

Lorsque la réduction des ressources affectées aux établissements donnant des soins aux personnes âgées entraîne une baisse importante des services qui leur sont dus. S'il est vrai que la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* précise que les services sont donnés en fonction des disponibilités budgétaires, il reste que le Protecteur du citoyen, constatant la situation de vulnérabilité dans laquelle sont placées les personnes âgées, a vivement dénoncé l'absence de contrôle et de ressources de la part du ministère de la Santé et des Services sociaux. De plus, le Protecteur du citoyen estime que la *Charte des droits et libertés de la personne* est prépondérante. En effet,

2. Voir le chapitre 3.1.3, p. 57
3. Voir le chapitre 2.1.2, p. 30
4. Voir le chapitre 2.1.1, p. 27
5. Voir le chapitre 3.1.6, p. 76
6. Voir le chapitre 3.1.7, p. 87

l'article 48 de cette dernière énonce que les personnes âgées ont le droit d'être protégées contre toute forme d'exploitation et qu'elles ont droit à la protection que doivent leur accorder leur famille ou les personnes qui en tiennent lieu. Le 16 mars 2000, le Protecteur du citoyen a demandé à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse de faire enquête afin d'établir si cette réduction des soins et des services constituait une forme d'exploitation au sens de la Charte[7].

- Lorsque le ministère de la Santé et des Services sociaux réduit des budgets au point de priver de soins appropriés un grand nombre d'enfants autistes qui doivent attendre jusqu'à 18 mois pour obtenir des traitements[8]. Que devient la norme d'accessibilité aux services telle qu'elle est prescrite dans la *Loi sur les services de santé et les services sociaux?*

- Lorsque la *Loi sur l'assurance-médicaments*, après trois années d'application, fait encore en sorte que, à revenu égal, les primes et les couvertures d'assurance du régime public et des régimes privés ne sont pas les mêmes, provoquant ainsi des iniquités graves[9].

1.2.5 QUE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, LA RÉINSERTION SOCIALE ET LA DIGNITÉ SONT COMPROMISES

- Lorsque, pour des raisons d'économie, le ministère de la Sécurité publique, en fermant des secteurs de détention dans les prisons, fait cohabiter différents types de population carcérale, permettant ainsi aux groupes criminalisés de recruter des membres parmi les autres détenus, au risque d'accroître le niveau de criminalité de ces personnes en voie de réhabilitation et d'augmenter la toxicomanie dans la société[10].

- Lorsque des détenus se voient contraints de poser publiquement des gestes dégradants et que le personnel des services correctionnels y assiste passivement[11]. Ces situations contreviennent non seulement aux lois et aux chartes, mais aussi à l'ensemble des règles minimales pour le traitement des détenus adoptées par les Nations Unies.

1.2.6 QUE LE GOUVERNEMENT CONTREVIENT À SES ENGAGEMENTS

- Lorsque Emploi-Québec annonce son intention de ne pas respecter ses ententes avec plusieurs milliers de citoyens, en les privant notamment de leur allocation de formation. Dans cette affaire, le Protecteur du citoyen est intervenu à plusieurs reprises en recommandant au Ministère et en obtenant de sa part qu'il tienne ses engagements; de plus, il a déposé un rapport spécial à l'Assemblée nationale portant sur l'ensemble des ratés et des préjudices causés aux citoyens[12].

- Lorsque le ministère de la Famille et de l'Enfance ne respecte pas la promesse faite aux citoyens de créer un réseau universel de places de garde à 5 $. Cette année, des centaines de familles se trouvent dans l'impossibilité de se prévaloir de ces places à contribution réduite, puisque le réseau ne réussit pas à répondre à la demande que le Ministère a lui-même créée[13].

7. Voir le chapitre 3.1.7, p. 86
8. Voir le chapitre 3.1.7, p. 87
9. Voir le chapitre 3.2.5, p. 132
10. Voir le chapitre 3.1.8, p. 91
11. Voir le chapitre 3.1.8, p. 100
12. Voir le chapitre 3.1.9, p. 103
13. Voir le chapitre 3.1.4, p. 62

1.2.7 QUE L'ÉTAT DE DROIT N'EST PAS GARANTI

Lorsque la Commission de la santé et de la sécurité du travail refuse d'appliquer une décision d'un tribunal administratif qui a octroyé, conformément à la loi, une indemnité de remplacement du revenu à un citoyen accidenté du travail[14]. Jusqu'à l'intervention du Protecteur du citoyen, cet entêtement a privé un citoyen d'un revenu qui lui était indispensable.

Lorsque le Curateur public, malgré son erreur, persiste à refuser aux héritiers une succession qu'il a administrée depuis le décès d'un parent, alors que sa famille a fait les démarches appropriées auprès de l'organisme pour savoir si ce citoyen était connu du Curateur public[15].

Lorsque la Société de l'assurance automobile du Québec, en raison d'un manque de coordination entre ses services, suspend sans droit et à son insu le permis de conduire d'une citoyenne, entraînant la saisie et la perte de son véhicule pendant plusieurs semaines[16].

1.2.8 QUE LE PRINCIPE DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES EST COMPROMIS

Lorsque des prestataires de la sécurité du revenu se voient imposer des pénalités par le ministère de la Solidarité sociale quand, tentant d'améliorer leur niveau de vie, ils mettent leurs ressources limitées en commun et partagent leur logement[17].

Lorsque la Société d'habitation du Québec, responsable du Programme d'adaptation de domicile, fait preuve de rigidité administrative en refusant de rembourser l'installation d'un lève-personne sur rail à un citoyen atteint de sclérose en plaques[18].

1.2.9 QUE L'ABUS DE POUVOIR EXISTE ENCORE

Lorsque le gouvernement du Québec persiste à refuser aux Orphelins de Duplessis des compensations individuelles pour les dommages causés, en connaissance de cause, dans quelques établissements et lorsque l'Église, les médecins et l'Administration ont intentionnellement modifié leur rapports médicaux, en vue d'obtenir des subventions du gouvernement fédéral. Dans d'autres provinces où des préjudices similaires ont été subis par des citoyens, les autorités ont finalement consenti à réparer individuellement les torts causés.

Dans tous ces cas de dérogations aux lois ou de violation d'ententes ou d'engagements, le Protecteur du citoyen a obtenu un remède approprié ou continue de faire la promotion des droits visés.

14. Voir le chapitre 3.2.1, p. 114
15. Voir le chapitre 3.2.4, p. 126
16. Voir le chapitre 3.2.13, p. 165
17. Voir le chapitre 3.1.9, p. 108
18. Voir le chapitre 3.2.12, p. 154

1.3 POUR UNE DÉMOCRATISATION DES SERVICES PUBLICS

1.3.1 L'ORIGINE DE L'ÉTAT DE DROIT

Le précédent portrait montre que, même dans un régime démocratique, l'Administration ne peut assurer seule le respect des droits et des lois, et ce, malgré l'existence de tribunaux indépendants, malgré l'établissement, au fil des ans, par cette même Administration, d'institutions publiques chargées de voir à la protection des droits et malgré le fait que l'Administration est soumise aux lois qui protègent ces droits.

L'État de droit, fleuron de la démocratie, impose à l'Administration le devoir de se conformer, au même titre que tout citoyen, aux droits et aux lois qui en découlent. Contrevenir à ces lois, c'est agir de manière illégale, voire abusive, c'est se situer au-dessus d'elles comme si les lois n'étaient pas aussi adoptées pour l'Administration, ne s'appliquaient pas à elle.

Il faut se rappeler que, pendant des siècles, même des millénaires, les pouvoirs publics se sont crus tout permis, à partir de postulats voulant que ceux qui imposent des règles de conduite aux autres ne sont pas assujettis aux mêmes règles. C'était la prérogative du souverain d'être au-dessus de la loi. « L'État, c'est moi », disait Louis XIV, alors que l'État de droit n'était pas même encore un projet politique.

Pendant des siècles, l'Administration ne s'est pas considérée comme responsable de ses actes abusifs, parce qu'elle avait édicté des règles de commodité du pouvoir tel : « Le souverain ne peut commettre de faute ». C'est avec l'avènement de l'État de droit que même le « Prince » a été contraint de frapper à la porte du simple charbonnier avant de pénétrer dans sa chaumière.

La démocratie résulte d'un long processus dont la finalité était de combattre et de prévenir « l'arbitraire du Prince »; le peuple ne voulait plus se voir imposer des pouvoirs qui, de façon constante, considérait les citoyens comme ses sujets. Il n'y a pas si longtemps que le langage a changé pour reconnaître que les citoyens n'étaient pas de simples « administrés ». L'État de droit est la résultante juridique de la volonté de la population de refuser que les pouvoirs publics se comportent comme s'ils étaient au-dessus des lois. L'origine de l'État de droit est d'ailleurs liée à l'instauration de l'ombudsman qui, au début du XIX^{e} siècle en Scandinavie, s'est vu confier la mission de demander au « Prince » de réparer les injustices causées par ses décisions « arbitraires » ou celles de ses officiers.

1.3.2 DES NUANCES IMPORTANTES

En démocratie, les pouvoirs publics ne veulent pas, sauf exception, volontairement violer des droits. Un bon nombre des injustices sont donc causées par mégarde ou par erreur. Et, dans bien des cas, ce ne sont pas les fonctionnaires en contact direct avec les citoyens qui sont responsables des injustices parce qu'elles peuvent être plutôt causées par diverses contraintes, notamment des compressions budgétaires qui imposent une trop lourde charge aux administrateurs des programmes gouvernementaux.

Que peut faire un fonctionnaire qui voit soudain sa charge de travail changer ou s'alourdir substantiellement sans qu'on lui fournisse, en même temps, les outils, les processus et la formation qui lui permettraient de minimiser les risques d'erreurs?[19]

Les ratés et les dysfonctionnements du régime démocratique sont donc aussi induits au nom d'objectifs aussi louables que l'assainissement des finances publiques.

Par ailleurs, même si le rapport annuel du Protecteur du citoyen fait ressortir les victimes de préjudices causés par l'Administration, il reste qu'environ 30 % des réclamations qui lui sont adressées sont jugées par lui comme étant fondées. Dès lors, dans 70 % des cas, les pouvoirs publics avaient rendu des décisions acceptables.

1.3.3 LA NÉCESSAIRE MODERNISATION DE L'APPAREIL PUBLIC

Pour que les droits des citoyens soient davantage respectés, la qualité des services publics doit devenir la préoccupation centrale de l'Administration; de leur côté, les parlementaires doivent disposer de moyens pour juger des progrès accomplis. Bref, il faut moderniser l'Administration. Et moderniser signifie tout à la fois adapter le cadre de gestion de l'appareil gouvernemental, le rajeunir, le renouveler et le transformer dans l'optique de recentrer les services publics sur l'impératif citoyen.

Ce message de modernisation, exprimé au fil des ans par les parlementaires, a connu récemment une étape de première importance par l'adoption de la *Loi sur l'administration publique*.

19. Voir le chapitre 3.1.9 traitant des ratés d'Emploi-Québec, p. 103
20. *Projet de loi no 82 (2000, chapitre 8). Loi sur l'administration publique*, sanctionné le 30 mai 2000.

1.4 UNE POLITIQUE AXÉE SUR LE RÉSULTAT AU PROFIT DU CITOYEN

Depuis le rapport Mineau en 1970, les pouvoirs publics voient l'imputabilité des gestionnaires comme une garantie de la qualité des services rendus aux citoyens. En 1981-1982, les travaux de la Commission spéciale sur la fonction publique (Commission Bisaillon) aboutirent à la définition des grands principes devant guider une réforme de la fonction publique, l'instauration d'un régime d'imputabilité interne et la *Loi sur la fonction publique* adoptée en 1983.

Les années ont passé, les études se sont multipliées et les modes également : la gestion par objectifs, la qualité totale et la démarche d'amélioration continue, pour n'en nommer que quelques-unes. Aujourd'hui, c'est la gestion par résultats.

S'agit-il d'une nouvelle mode? Des sceptiques sont portés à le penser. La gestion par résultats existe déjà en partie. Elle se situe dans la foulée de la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organisme* adoptée en 1993, suivie de la création de la Commission sur l'administration publique en 1997. De plus, depuis 1995, on a établi des unités autonomes de services (UAS) qui constituent, en quelque sorte, les premiers pas vers un nouveau cadre de gestion de l'appareil gouvernemental dans une loi, la *Loi sur l'administration publique*[20].

En outre, dans son Rapport annuel 1997-1998, le Protecteur du citoyen, après avoir pris acte de la réforme de la justice administrative qui a créé des devoirs précis aux ministères et

organismes, demandait aux parlementaires de poursuivre dans cette voie et d'adopter une politique générale axée sur le service au citoyen.

Cependant, suffit-il de lois sur la transparence et l'imputabilité pour changer des mentalités bien ancrées dans les pratiques administratives et pour accorder au citoyen la place qui lui est due? L'imputabilité peut-elle à elle seule garantir l'État de droit et le respect des lois et des droits des citoyens par l'Administration?

À mon avis, l'imputabilité, en tant que mécanisme de reddition de comptes, ne peut garantir à elle seule une plus grande responsabilisation de l'Administration, bien qu'elle puisse y contribuer.

Il faut aller plus loin. Lorsque l'Administration rend une décision ou pose un geste, elle doit fournir le résultat attendu par l'application d'une règle.

Pour ce faire, il ne suffit pas de mettre en pratique des règles; le seul respect de la norme ne garantit pas un résultat efficace et équitable.

La gestion par résultats devrait changer le « culte de la norme » pour le « culte du résultat—citoyen ».

D'ailleurs, c'est dans cette optique que je proposais, en 1994, le « Pacte social » d'abord pour éviter l'arbitraire, et plus généralement, pour améliorer et raffiner les rapports entre l'Administration et les citoyens.

L'expérience me l'a démontré et les réclamations des citoyens continuent à me le prouver chaque jour, la vie d'une loi ou d'un programme réside dans les pouvoirs de l'Administration (directives, instructions, manuels d'interprétation, pratiques). Ainsi, j'ai voulu que le Pacte social soit concret et s'applique dans la vie quotidienne.

Le processus bureaucratique l'emportant sur le processus démocratique, j'ai donc voulu rejoindre « la face cachée » de la loi. J'ai cru que le Pacte social éclairerait cette face cachée en donnant aux administrateurs un outil de réflexion, un mode d'emploi dans la conception et l'application des normes et de la procédure administrative. Le Pacte social pourrait leur servir de guide.

Ce pacte social, comprenant 56 règles, a été structuré en 8 rubriques soit : la transparence, la légalité et la raisonnabilité, la justice naturelle, la planification au service des citoyens, l'administration en fonction des attentes des citoyens, la dignité de la personne et la responsabilisation de l'Administration.

D'ailleurs, le premier ministre, Jacques Parizeau, devant l'Institut d'administration publique, a associé le Pacte social à la gestion gouvernementale : « Récemment, on a porté à ma connaissance le dernier Rapport annuel du Protecteur du citoyen qui met particulièrement l'accent sur les règles à suivre pour améliorer la qualité du service aux citoyens. J'ai trouvé qu'il y avait là d'excellentes suggestions que je vous invite à suivre. En cette période de restrictions budgétaires, il

faut porter une attention particulière à cet aspect de la gestion publique, afin que le citoyen ne soit pas le premier visé par les coupures de services, ou par une dégradation des services reçus. J'ai confiance que vous saurez vous montrer capable de concilier la rationalisation des programmes avec le maintien de la qualité du service aux citoyen. »

1.5 DES FINS ET DES MOYENS

1.5.1 LES NOUVEAUX OUTILS

La nouvelle *Loi sur l'administration publique* dote l'appareil gouvernemental d'un cadre de gestion comportant des outils qui devraient permettre de vaincre l'hermétisme et, parfois, l'incohérence de l'activité administrative et de donner aux parlementaires et à la population les moyens de mesurer le niveau de responsabilisation des administrateurs.

Les outils inhérents à la gestion par résultats sont :

- La déclaration de services aux citoyens : un engagement public sur la qualité des services;
- un plan stratégique déposé à l'Assemblée nationale;
- un plan annuel de gestion des dépenses;
- un rapport annuel de gestion.

Ces outils ont pour objet de mieux responsabiliser l'Administration. La nouvelle loi va renforcer la transparence et la qualité des pratiques administratives.

1.5.2 POUR ÊTRE PLUS EFFICACE : PRODUIRE UN RÉSULTAT–CITOYEN

En septembre 1999, le Protecteur du citoyen formulait, devant une commission parlementaire, ses commentaires sur ce nouveau cadre de gestion de l'appareil gouvernemental.

Ainsi, l'Administration doit se guider sur trois impératifs, soit un impératif citoyen : l'efficacité, un impératif de gestion : l'efficience et un impératif budgétaire : l'économie.

Les décisions de l'Administration doivent respecter la substance et l'objectif de la loi en produisant les résultats attendus par le citoyen : c'est l'efficacité.

De plus, l'administrateur doit agir en utilisant ses ressources de manière optimale et en évitant de se limiter à exécuter des directives ou de doter l'organisation d'un système informatique sous-performant ou de créer des processus et des formalités inutiles : c'est l'efficience.

L'Administration doit enfin agir au moindre coût en optant, par exemple, pour un système informatique répondant aux besoins de ceux qui l'utiliseront et non pour une technologie avancée dont les gadgets ne serviront jamais et qui est inutilement onéreuse : c'est l'économie.

En somme, l'Administration doit respecter le triple E.

Toutefois, c'est d'abord l'efficacité qui doit primer sur l'efficience et l'économie. À quoi sert-il, en effet, d'administrer un

programme public avec efficience et à moindre coût, si les citoyens, ultimement, ne reçoivent pas de façon appropriée les services auxquels ils ont droit? Il faut accorder à l'efficacité l'importance qui lui revient en adaptant les services publics aux résultats attendus par les citoyens.

Cependant, les compressions massives et répétées des dernières années ont parfois imposé aux administrateurs des conditions irréalistes que l'expression populaire a traduit dans le tristement célèbre : « Faire plus avec moins ».

Si l'efficacité signifie que le niveau de service et la qualité des décisions priment, c'est que, à elles seules, l'efficience et l'économie peuvent conduire à un détournement de la finalité des lois.

Pour atteindre les objectifs visés dans la loi, on impose à l'Administration une déclaration de services aux citoyens, qui détermine le niveau et la qualité des services offerts, un engagement public à bien saisir les attentes du citoyen, en simplifiant les processus et en responsabilisant le personnel de l'Administration.

Le plan stratégique est le principal instrument de mesure de l'efficacité, car il décrit la raison d'être des administrations, le contexte, les enjeux, les orientations, les objectifs, les axes d'intervention, les résultats visés et les indicateurs de performance de l'organisme public.

Ce plan devrait permettre de répondre aux questions suivantes : les résultats attendus pour les citoyens correspondent-ils aux objectifs de la loi? Les indicateurs de performance permettent-ils de mesurer l'atteinte des résultats?

1.6 QUELQUES EMBÛCHES

1.6.1 LES SEULS INDICATEURS DE PERFORMANCE QUANTITATIFS

La gestion par résultats impose à l'Administration de développer un certain nombre d'indicateurs de performance quantitatifs, tels le nombre de demandes traitées, le temps et le délai de réponse.

En effet, combien de citoyens se plaignent de délais indus lorsqu'ils demandent une forme d'aide financière, le remboursement de certains frais, le paiement d'une indemnité ou la révision d'une décision. Souvent, la lenteur du service est un déni de justice. Avec les indicateurs appropriés, on devrait mesurer si les délais de l'Administration sont acceptables et raisonnables.

S'il est plus facile de mesurer les délais, il ne faudrait pas se limiter à ces seuls indicateurs quantitatifs pour évaluer l'efficacité du service.

Ainsi, si l'Administration réduit ses délais de décision ou de service, cela ne signifie pas que le service est assuré de manière appropriée; cet indicateur de délai peut cacher un renseignement qui n'est pas fiable, une décision illégale ou déraisonnable. Si pour agir plus rapidement, on contrevient aux lois, alors on compromet l'État de droit et l'arbitraire peut reprendre le dessus.

Un service de qualité ne peut se mesurer que par le délai avec lequel il est fourni. Un service de qualité doit également être évalué d'après la justesse et la justice des décisions et des actions.

1.6.2 L'INEXPLORABLE CONTINENT

La reddition de comptes de l'Administration se fera à l'Assemblée nationale, devant la Commission de l'administration publique. Si l'on se fie aux rapports que la Commission a déjà produits, elle a entendu à ce jour à peine 12 ministères et organismes. Or, si plus de 150 ministères et organismes doivent dorénavant se présenter au moins une fois par année devant la Commission, on peut estimer qu'elle ne pourra pas assumer son rôle : les documents fournis par les ministères et organismes risquent de devenir un continent inexplorable.

Comme chacun des documents recèle des matières fondamentales à l'exercice de l'imputabilité des organismes publics, l'effectif de la Commission devrait être accru substantiellement pour que l'Assemblée nationale puisse répondre aux exigences de la loi et explorer régulièrement l'ensemble du continent.

On peut donc craindre que cette Commission, dernier maillon de la chaîne d'imputabilité, se transforme en goulot d'étranglement. Il ne faut pas responsabiliser davantage les parlementaires sans s'assurer qu'ils ont les outils appropriés pour jouer leur rôle.

À ce propos, j'ai souligné, dans mon dernier rapport annuel, l'importance de la contribution des parlementaires non seulement en amont mais en aval des lois, soit dans leur processus de mise en œuvre. S'il est essentiel que les parlementaires participent à l'exercice de reddition de comptes de l'Administration et en soient même le maillon ultime, ils doivent s'assurer d'être en mesure d'accomplir efficacement cette tâche. En somme, le gouvernement doit prendre les moyens pour que les parlementaires eux-mêmes puissent mettre en pratique la gestion par résultats!

1.7 CONCLUSION

Le Protecteur du citoyen, qui agit comme surveillant et contrôleur de l'efficacité, doit s'assurer du respect des lois, donc de leur efficacité envers les citoyens.

Comme contrôleur de l'efficacité, le Protecteur du citoyen estime qu'il devra évaluer l'Administration en fonction de l'atteinte des objectifs fixés par la loi et que la simple lecture des « résultats » obtenus grâce aux indicateurs de performance ne suffira pas.

En conclusion, le Protecteur du citoyen ne peut qu'appuyer la volonté du gouvernement de centrer le nouveau cadre de la gestion gouvernementale sur la qualité des services à la population et sur l'utilisation optimale des ressources. Toutefois, le gouvernement se devra d'ajouter les ressources et les outils nécessaires pour que la *Loi sur l'administration publique* atteigne ses résultats…

Et ce, pour que le processus démocratique l'emporte sur le processus bureaucratique.

2

RECOMMANDATIONS REFUSÉES

2

2 RECOMMANDATIONS REFUSÉES

2.1.1 REFUS DU MINISTRE DU REVENU DE DONNER SUITE À UNE RECOMMANDATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

2.1.1.1 COTISATIONS RÉTROACTIVES ÉMISES PAR LE MINISTÈRE DU REVENU RELATIVES AU CRÉDIT POUR PERSONNE AYANT UNE DÉFICIENCE PHYSIQUE OU MENTALE GRAVE ET PROLONGÉE

Conformément à l'article 27 de la loi[1], le Protecteur du citoyen a saisi l'Assemblée nationale du refus du vice-premier ministre, qui était alors ministre du Revenu, de prendre des mesures satisfaisantes pour donner suite à la recommandation qui lui était adressée le 18 juin 1999 et, par la suite, du refus du gouvernement exprimé dans le mutisme avec lequel il considère l'avis qui lui a été fait, conformément au même article, le 15 décembre 1999 et une nouvelle fois le 22 juin 2000.

À l'occasion de la mise en oeuvre d'un programme de révision qui s'est déroulé en 1996 et 1997, le ministère du Revenu a demandé à des contribuables ayant droit au crédit d'impôt pour personne ayant une déficience physique ou mentale grave et prolongée de fournir un nouveau formulaire « Certificat médical », TP-752.0.14, version 95-12, rempli par leur médecin, en vue de vérifier leur admissibilité. Sur la base du nouveau certificat médical, le Ministère a estimé que certains contribuables ne remplissaient plus les critères d'admissibilité au crédit d'impôt et leur a transmis des cotisations rétroactives pour les années 1994 à 1996. Par la suite, ces contribuables se sont adressés au Protecteur du citoyen en contestant la rétroactivité des cotisations, puisqu'ils satisfaisaient de manière appropriée aux critères en vigueur au moment de leur première demande de crédit d'impôt et en alléguant que l'on ne les avait jamais informés, en temps utile, des modifications aux critères d'admissibilité.

Après enquête, le Protecteur du citoyen a recommandé au ministre du Revenu l'annulation des demandes de cotisations rétroactives.

En mai 1998, le ministre du Revenu a annulé les intérêts et pénalités imposés à ces contribuables. Le Protecteur du citoyen a considéré cette mesure comme insuffisante, compte tenu des circonstances qui ont amené le Ministère à émettre les nouvelles cotisations et a réitéré sa recommandation auprès du vice-premier ministre, alors ministre du Revenu, qui a décidé de ne pas y donner suite.

Selon les règles prévues à la ligne 376 du guide TP-1.G, qui sont les mêmes depuis plusieurs années, une personne souffrant d'une déficience physique ou mentale grave et

1. *Loi sur le Protecteur du citoyen*, L.R.Q., c. P-32, art. 27 : « Lorsque, après avoir fait une recommandation au dirigeant d'un organisme public, le Protecteur du citoyen juge qu'aucune mesure satisfaisante n'a été prise dans un délai raisonnable, par celui-ci, pour remédier adéquatement à la situation, il peut aviser, par écrit, le gouvernement et, s'il le juge à propos, exposer le cas dans un rapport spécial ou dans son rapport annuel à l'Assemblée nationale. »

prolongée doit produire le formulaire « Certificat médical » (TP-752.0.14) avec sa première demande de crédit d'impôt; selon les mêmes règles, cette personne n'est pas obligée de produire d'autre certificat avec chaque demande ultérieure si son état de santé ne s'est pas amélioré. À titre d'exemple, une personne ayant fait une première demande en 1986 pouvait bénéficier du crédit d'impôt jusqu'en 1997, toujours sur la base du formulaire fourni à l'époque.

Jusqu'en 1993, le Ministère, sur réception du certificat médical attestant la déficience, insérait un code d'invalidité permanente au dossier fiscal du contribuable. L'objectif de cette procédure administrative était d'éviter au Ministère d'avoir à demander la production d'un nouveau certificat médical, puisqu'il en possédait déjà un. Par la suite, il transmettait au contribuable un avis de cotisation sur lequel on pouvait lire :

> « Compte tenu des renseignements que vous avez fournis, nous vous avons accordé la déduction relative aux personnes atteintes d'une déficience physique ou mentale. »

Pour les années d'imposition subséquentes, le contribuable n'avait qu'à réitérer sa demande dans sa déclaration de revenus, et le Ministère lui accordait le crédit automatiquement et sans autre formalité. Dès lors, parce que le contribuable avait respecté les règles pour l'obtention du crédit d'impôt, celui-ci pouvait raisonnablement s'attendre à le recevoir au cours des années d'imposition ultérieures.

Agissant ainsi, le Ministère a créé une expectative normale chez ces contribuables. Ceux-ci tenaient légitimement pour acquis leur droit au crédit. À partir des renseignements qu'ils possédaient, les contribuables ont toujours présumé, avec raison, que l'on avait analysé en détail leur demande et statué, dès le départ, sur leur admissibilité au crédit, ce qui n'a pas été le cas.

Par ailleurs, l'évolution qu'a connue le formulaire « Certificat médical » au fil des ans est aussi un élément déterminant du litige. En effet, une douzaine de versions, comportant des différences importantes, ont été mises en circulation par le Ministère. Par exemple, la version 1991-12 du formulaire faisait suite à une modification législative majeure concernant le crédit d'impôt. En effet, les conditions définissant les « activités courantes de la vie quotidienne » dont le médecin devait tenir compte dans son évaluation ont été introduites dans la *Loi sur les impôts*[2]. Aucune autre activité que celles qui étaient prévues dans la loi ne devait être considérée par le médecin, tandis qu'auparavant les critères servant à le guider dans son évaluation de la déficience étaient établis de façon administrative, à titre indicatif seulement.

D'autres modifications importantes ont été apportées dans la version 1993-12 du formulaire. La nouvelle présentation ne permettait plus au médecin de poser un diagnostic global sur la déficience. Le Ministère pouvait dorénavant juger par lui-même de l'admissibilité du contribuable au crédit d'impôt selon les réponses fournies par le médecin à chacune des questions. Ainsi, la décision sur l'admissibilité au crédit d'impôt était transférée du médecin au ministère du Revenu.

Étant donné les modifications législatives et les importants changements apportés subséquemment au formulaire, on

2. *Loi sur les impôts*, L.R.Q., c. I-3.

doit s'attendre que des personnes qui satisfaisaient aux critères d'admissibilité en vigueur lors de la première demande de crédit d'impôt soient dans l'impossibilité de remplir les critères plus restrictifs prévus dans les toutes récentes versions du formulaire.

En outre, le Ministère n'a jamais avisé ces contribuables des nombreux changements apportés aux conditions d'admissibilité. En ce sens, il a certes manqué à son devoir d'information prévu dans la *Charte des droits des contribuables et mandataires*[3]. Puisque le Ministère doit veiller à la bonne administration du crédit d'impôt, il a la responsabilité de demander aux contribuables visés la production d'un formulaire contenant les nouvelles conditions d'admissibilité, et ce, dès l'entrée en vigueur des changements.

Les modifications législatives, annoncées par le ministère des Finances en 1991, résultaient d'une démarche d'harmonisation avec les modifications déjà indiquées par le gouvernement fédéral. Les décisions de refuser le crédit d'impôt, pour les années 1996 et 1997, étaient également en harmonie avec les décisions de Revenu Canada. Toutefois, il est important de savoir que Revenu Canada, à la suite des changements apportés à son formulaire, n'a jamais adressé de demandes de cotisations rétroactives aux personnes ne se qualifiant plus pour le crédit d'impôt.

En fait, lorsque Revenu Canada constate, dans le cadre de vérifications courantes des dossiers fiscaux, qu'un contribuable a récemment obtenu le crédit sur la base d'une ancienne version du formulaire, il enjoint à celui-ci de fournir un nouveau formulaire rempli par un médecin. Par la suite, s'il décide que le contribuable n'est plus admissible au crédit d'impôt pour personne ayant une déficience, Revenu Canada cesse tout simplement de l'accorder à partir de ce moment, mais ne transmet pas de demande de cotisation pour les années antérieures.

De plus, l'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que le ministère du Revenu du Québec avait établi des mesures particulières après l'adoption des modifications majeures de la version 1993-12 du formulaire. En effet, dans une note de service du 9 novembre 1994, le directeur du règlement des dossiers et des renseignements aux particuliers à Québec explique en détail la façon de traiter les demandes de crédit d'impôt en fonction des nouveaux critères du formulaire :

> « Les demandes de modifications aux cotisations 1993 pour obtenir ce crédit doivent être traitées selon les modalités prévues au nouveau formulaire TP-752.0.14 (1993). Si vous devez refuser la demande pour 1993, et que vous constatez que le crédit a été accepté pour les années antérieures, il n'y a pas lieu de revoir les cotisations pour ces années antérieures, compte tenu que ces cotisations ont été établies en fonction des conditions prévues dans l'ancien formulaire[4]. »

Étonnamment, cette position du Ministère, qui était raisonnable et conforme aux principes de l'équité, n'a pas été suivie dans le cadre du programme de révision des années 1996 et 1997.

Comme il l'explique dans sa lettre du 15 septembre 1999, le ministre du Revenu considère que le Ministère a respecté les

3. MINISTÈRE DU REVENU DU QUÉBEC. « Charte des droits des contribuables et mandataires », Formulaires déclaration de revenus, 1997.
4. Le Protecteur du citoyen souligne.

pouvoirs et les délais prévus par la loi pour effectuer les vérifications des dossiers des contribuables.

De plus, le ministre mentionne que les personnes à qui le Ministère a refusé le crédit d'impôt ne satisfaisaient pas aux conditions d'admissibilité déterminées par la loi en vue d'en bénéficier, pour les années pour lesquelles elles l'avaient demandé.

Même si le Ministère a effectué, pour 1994 à 1996, la révision des dossiers conformément à la loi et dans les délais prévus par la loi, le Protecteur du citoyen estime que les avis de cotisation rétroactifs étaient inéquitables. Puisque les cotisations avaient été, à l'origine, basées sur les conditions de l'ancien formulaire fourni à l'occasion de leur première demande, que le Ministère n'a pas informé en temps utile les contribuables visés et que ces derniers ont toujours suivi les consignes prévues dans les publications du Ministère, il était déraisonnable de revoir les cotisations. Dans les circonstances, le Ministère aurait dû se limiter à évaluer leur admissibilité future à partir du nouveau formulaire.

Le Protecteur du citoyen avise donc l'Assemblée nationale du refus du ministre du Revenu et du refus du gouvernement d'accéder à sa recommandation de remédier à l'injustice dont sont victimes ces contribuables en annulant les demandes de cotisations rétroactives qui leur ont été adressées.

2.1.2 REFUS DE LA MINISTRE DE LA JUSTICE DE DONNER SUITE À UNE RECOMMANDATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

2.1.2.1 L'AFFAIRE DUBREUIL

Conformément à l'article 27 de la loi[5], dans un rapport spécial déposé à l'Assemblée nationale, le 13 juin dernier, le Protecteur du citoyen a saisi les parlementaires du refus du ministre de la Justice de donner suite à sa recommandation d'indemniser M. Dubreuil pour les graves préjudices que le Ministère lui a abusivement causés.

Le Protecteur du citoyen maintenait ainsi sa position malgré l'opinion du ministre de la Justice du Québec dans l'affaire Dubreuil.

Rappelons que M. Dubreuil s'était adressé au Protecteur du citoyen pour dénoncer des gestes répréhensibles posés par le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et le Procureur général dans ses contestations judiciaires. Le Protecteur du citoyen en avait conclu que le Procureur général avait agi de manière déraisonnable et que c'est en raison de cette attitude que M. Dubreuil, qui s'était vu illégalement refuser le permis, a subi des dommages injustifiés qui l'ont conduit vers une situation financière des plus précaires.

Contrairement à ce que laisse voir le Procureur général, les tribunaux ont reconnu que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation avait agi illégalement en refu-

5. *Loi sur le Protecteur du citoyen, art. 27* : « Lorsque, après avoir fait une recommandation au dirigeant d'un organisme public, le Protecteur du citoyen juge qu'aucune mesure satisfaisante n'a été prise dans un délai raisonnable, par celui-ci, pour remédier adéquatement à la situation, il peut aviser, par écrit, le gouvernement et, s'il le juge à propos, exposer le cas dans un rapport spécial ou dans son rapport annuel à l'Assemblée nationale. »

sant un permis à M. Dubreuil. En effet, la Cour supérieure, le 1er juin 1993, a jugé que le Ministère n'avait pas agi selon la loi et, en décembre 1995, a rejeté une procédure judiciaire engagée par le Procureur général. De plus, le 8 septembre 1998, la Cour d'appel du Québec juge finalement que le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation n'avait pas le pouvoir de refuser le permis pour les motifs qu'il avait alors invoqués.

Bien plus, la Cour d'appel a qualifié de « diversion » l'une des procédures judiciaires intentées par le Procureur général.

Également, pendant les procédures judiciaires, le gouvernement avait pris les moyens pour convaincre une autre personne d'acheter l'usine convoitée par M. Dubreuil, et ce, en vue de rendre inutile le recours de M. Dubreuil; le gouvernement avait même accordé des subventions à cette autre personne pour justifier l'achat de cette usine.

De plus, selon le Protecteur du citoyen, les avocats du Procureur général ont manqué à leurs devoirs d'avocats du gouvernement. Le juge Dussault de la Cour d'appel, alors qu'il était sous-ministre de la Justice, avait déclaré : « ... pour ne pas commettre l'erreur d'écraser la mouche avec le marteau, c'est avec beaucoup de prudence que le juriste (du gouvernement) devrait suggérer l'utilisation des mesures radicales[...] le juriste plaideur qui, dans un litige, fait face à un citoyen, devrait toujours faire preuve de bonne foi et éviter toute manœuvre dilatoire; la disproportion des forces en présence impose pareille ligne de conduite. »

Me Yves Ouellette, professeur émérite de la Faculté de droit de l'Université de Montréal, a également jugé que « les représentants du Procureur général se sont comportés comme des avocats du secteur privé, mais en bénéficiant des importantes ressources publiques, utilisant les stratégies offertes[...] pour défendre avec vigueur les intérêts d'un client unique, le gouvernement ».

Par ailleurs, contrairement à ce qu'avance le Procureur général, le Protecteur du citoyen était en droit de mener son enquête, selon une décision rendue par la Cour suprême du Canada. La position du Protecteur du citoyen a également été confirmée par le spécialiste, Me Yves Ouellette.

Le Procureur général se trompe lorsqu'il estime que le Protecteur du citoyen doit se limiter à appliquer les règles de droit. Comme l'affirme Me Ouellette : [le] « Protecteur du citoyen n'a pas à se laisser retenir par la rectitude politique dans son rôle de censeur de l'administration. Il n'est pas tenu de partager cette vision légaliste et traditionnelle et peut promouvoir une ouverture vers la perfection; il peut légitimement, dans le cadre de sa mission réformatrice et remédiatrice, faire pression pour que les fonctionnaires avocats qui plaident contre les administrés et exercent un jugement professionnel indépendant et fair play, recherchant des solutions non contentieuses permettant d'équilibrer les intérêts publics et les intérêts privés dans le cadre de la loi, et sans donner l'impression qu'elles visent à épuiser financièrement l'administré mécontent. »

Le Protecteur du citoyen rappelle que le Procureur général du Québec, pas plus qu'un autre ministre, n'est autorisé à faire perdre des droits aux citoyens en utilisant des manœuvres dilatoires et en les forçant, sans raison valable, à dépenser leur avoir pour contrer ces manœuvres... Même les gens d'affaires n'ont pas les moyens de subir de tels torts; les citoyens, quels qu'ils soient, sont souvent perdants lorsque le gouvernement décide de contester leurs droits sans raison sérieuse.

Le Protecteur du citoyen maintient donc sa recommandation au gouvernement de reconnaître ses torts et d'assumer ses responsabilités de gouvernement en indemnisant M. Dubreuil pour les graves dommages qui lui ont été causés abusivement. Le gouvernement ne peut se situer au-dessus de la loi; il est régi par l'État de droit.

3

LES MINISTÈRES ET ORGANISMES DU GOUVERNEMENT VISÉS PAR CE RAPPORT

3.1

LES MINISTÈRES

3.1.1

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION

Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec influence et soutient l'industrie bioalimentaire québécoise dans une optique de développement durable. Le ministre est également responsable de programmes d'assurances et de financement agricoles, lesquels sont administrés respectivement par la Régie des assurances agricoles et la Société de financement agricole.

Cette année, le taux de lésion du Ministère[1] a atteint un sommet de 44 %. Les réclamations touchent principalement deux programmes du Ministère :

- l'aide aux entreprises agroalimentaires (34 %), dont le cautionnement des fermes ovines et le remboursement de taxes foncières;
- l'indemnisation des victimes des dommages causés par la tempête de verglas de janvier 1998.

3.1.1.1 LES DOMMAGES DUS AU VERGLAS

À la suite de la tempête de verglas de janvier 1998, le gouvernement a adopté un décret sur l'indemnisation des dommages causés aux exploitations agricoles, notamment les érablières. Le décret permet à un acériculteur d'être indemnisé pour les frais fixes, c'est-à-dire le coût des annuités, en capital et intérêts pendant deux ans et pour le prêt hypothécaire contracté au nom de l'entreprise si son exploitation a été endommagée à plus de 40 %. Le compte rendu des dossiers suivants fait état de l'application du décret à des érablières.

3.1.1.1.1 LA TEMPÊTE DE VERGLAS N'AURAIT QU'EFFLEURÉ L'ÉRABLIÈRE

En septembre 1997, un citoyen entreprend l'installation d'équipement dans l'érablière qu'il vient d'acquérir. En janvier 1998, la tempête ravage sa forêt. Selon les normes, c'est le Ministère qui est responsable de l'évaluation des dommages aux arbres, mais il en confie le mandat à des firmes d'ingénieurs forestiers.

Dans les érablières limitrophes de celle du citoyen, les évaluateurs ont conclu que plus de 50 % des arbres avaient été lourdement endommagés. Or, dans son cas, on ne constate que 38 % de dommages. Ce résultat est sous le seuil de 40 %. Le Ministère offre alors au citoyen d'obtenir une autre évaluation, à ses frais cette fois, comme le prévoit la directive. La situation financière du citoyen étant déjà précaire, il ne peut en payer le coût.

1. Le taux de lésion est le nombre de réclamations fondées sur l'ensemble des enquêtes effectuées par le Protecteur du citoyen.

Lors de son enquête, le Protecteur du citoyen a constaté que l'évaluation n'avait pas été faite sous la supervision immédiate d'un ingénieur forestier, comme le prévoit un règlement adopté en vertu du *Code des professions*[2]. Il est donc intervenu auprès du Ministère pour qu'il effectue une autre évaluation, à ses frais, laquelle conclut que 48 % des arbres ont été endommagés. Par cette intervention du Protecteur du citoyen, l'acériculteur a pu alors être remboursé pour ses frais fixes, soit 34 331 $[3].

3.1.1.1.2 LORSQUE LA MAIN GAUCHE IGNORE LA MAIN DROITE

Pour l'achat de son érablière en 1996, une citoyenne a contracté deux prêts hypothécaires garantis par la Société de financement agricole. L'un était de 117 000 $ et l'autre de 20 000 $; pour ce dernier, la Société avait cependant exigé le remboursement dans un délai de deux ans. En 1997, la citoyenne a versé la première tranche de 10 000 $, restait la seconde payable en 1998. Or, pour calculer son paiement d'annuités, le Ministère étale le remboursement de cette somme sur vingt ans, bien que la citoyenne allègue l'obligation que la Société de financement lui avait fait contracter. Compte tenu que le programme d'indemnisation ne donnait droit qu'au paiement de deux annuités de ce prêt, le Ministère ne lui verserait que 4 000 $ des 10 000 $ du solde hypothécaire.

En octobre 1997, la citoyenne a acheté de la tubulure. Son fournisseur avait consenti à en différer le paiement sans intérêt, jusqu'au printemps 1998. Toutefois en 1998, en raison de la tempête de verglas, il n'y a pas eu de récolte et l'acéricultrice n'a pas pu rembourser le fournisseur qui a alors calculé les intérêts à compter d'avril 1998. Bien que le remboursement de ces frais inclus dans le programme, le Ministère le lui refuse, estimant qu'elle est en mesure de payer ce compte à même la première indemnité de 60 000 $ versée en novembre 1998.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que, lors du premier paiement du Ministère en novembre 1998, la Société a exigé qu'une grande partie de cette somme soit réservée pour payer le solde des prêts hypothécaires, compte tenu que son risque de garant avait été accru par la dévaluation de l'érablière. La citoyenne n'avait donc plus d'argent pour payer la tubulure, d'où les intérêts encourus.

Il est donc apparu impératif au Protecteur du citoyen que le Ministère et la Société clarifient la situation. Discussions et rencontres ont ainsi permis un rapprochement entre la citoyenne et le Ministère, qui a finalement accepté de payer les intérêts réclamés et l'intégralité du solde du prêt de 20 000 $[4].

2. *Code des professions*, L.R.Q., c. C-26.
3. **Le Pacte social**
   3. *La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens*
   3.1 Respecter les lois et les règlements particuliers, ainsi que les lois d'application générale.
4. **Le Pacte social**
   4. *Le respect de la justice naturelle envers les citoyens*
   4.1 Éviter de prendre des décisions sans que le citoyen ait pu faire valoir son point de vue ou sans qu'il ait eu l'occasion de fournir l'ensemble des renseignements utiles.
   4.3 Aider le citoyen qui fait une réclamation à présenter un dossier complet afin que la décision prise à son égard puisse tenir compte de tous les motifs et documents pertinents.

3.1.2

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE LA MÉTROPOLE

Le ministère des Affaires municipales et de la Métropole veille à la bonne administration du système municipal dans l'intérêt des municipalités et de leurs citoyens.

3.1.2.1 LA COMPÉTENCE LIMITÉE DU PROTECTEUR DU CITOYEN EN MATIÈRE MUNICIPALE

Bien que le Protecteur du citoyen puisse enquêter sur les décisions du Ministère, son droit de regard ne porte pas sur les décisions des municipalités. Il suit cependant, par l'entremise du Service des plaintes du Ministère, le traitement des réclamations qu'il y adresse. Ce service effectue des vérifications, dresse des constats et négocie avec les autorités municipales. Le Protecteur du citoyen agit pour le mieux, mais le succès de ses interventions tient davantage de son pouvoir d'influence qu'à sa compétence réelle.

Le Protecteur du citoyen constate, encore cette année, que nombre de citoyens se retrouvent sans aucune autre solution que de s'adresser aux tribunaux pour obtenir réparation. Et à quel prix! Pourtant, ils sont nombreux à subir des préjudices sérieux.

3.1.2.1.1 UN ÉLÉPHANT DANS UN MAGASIN DE PORCELAINE

Une municipalité construit un chemin sur un terrain qui lui appartient et qui est adjacent au terrain d'un citoyen. Les travaux de creusage empiètent de plus d'un mètre sur les terres du citoyen, démolissant une clôture et son assise, créant une dénivellation allant jusqu'à deux mètres et déracinant de gros arbres qui, en tombant, en endommagent plusieurs autres.

Après l'échec des discussions, il engage des poursuites judiciaires contre la Ville, mais sa situation financière l'oblige à abandonner. Il tente alors de négocier avec la municipalité; celle-ci entreprend de remblayer le terrain avec des matériaux pour le moins inusités, soit du plastique et des vieux pneus; et elle lui offre pour tout règlement la somme de 3 500 $, pas même de quoi reconstruire la clôture, dira ce citoyen.

Il s'adresse alors au Ministère qui lui répond qu'il ne peut s'immiscer dans le règlement d'un litige concernant l'emplacement d'un chemin municipal ni interférer dans la fixation d'un montant accordé à titre de dommages et intérêts.

Le Protecteur du citoyen estime, au contraire, que le Ministère doit être davantage proactif auprès de cette municipalité, compte tenu de l'évidence et de l'ampleur des dommages

qu'elle a causés[1]. Alors que les négociations sont réactivées entre les parties, le Ministère accepte de suivre le dossier et d'intervenir auprès de la municipalité pour favoriser un règlement équitable. Les pourparlers sont en cours.

3.1.2.1.2 UN RENSEIGNEMENT DE... 8 000 $

En 1997, une citoyenne achète un immeuble auquel est affectée une taxe spéciale de 7 000 $, liée à deux emprunts pour infrastructure. Un employé de la Ville l'informe qu'elle pourra régler ce montant à la date de son choix, et ce, sans limite de temps. En 1999, elle avise le préposé de la Ville qu'elle veut payer le solde. On lui dit cette fois qu'il lui est impossible de faire ce paiement avant la date d'échéance des deux emprunts de la Ville, soit en 2005 et en 2006. Elle s'adresse au Ministère qui conclut que cette directive est conforme au règlement et ajoute que la Ville avait appliqué erronément cette pratique jusqu'au 1er janvier 1999. À partir de cette date, la Ville s'est conformée à la loi. Comme la citoyenne était en mesure de payer ce compte dès 1997, cette information erronée lui occasionne un déboursé supplémentaire d'environ 8 000 $ en intérêts.

Le Protecteur du citoyen s'interroge sur certaines données inscrites dans les lettres que la Ville a adressées à la citoyenne. Bien qu'il ne puisse intervenir auprès de cette ville, il s'informe tout de même auprès du préposé de l'administration municipale : celui-ci réalise qu'une erreur s'est glissée. Quelques jours plus tard, il écrit à la citoyenne qu'elle pourra payer une partie de cette taxe spéciale dès 2001 plutôt qu'en 2006, ce qui lui fera épargner environ 2 000 $, soit les intérêts imputables à cette période.

Toutefois, cela ne constitue qu'une correction partielle du préjudice subi. Le Protecteur du citoyen entend bien inciter fortement le Ministère à intervenir auprès de la Ville pour obtenir un correctif approprié. Il invoquera que, par sa directive contraire à la loi, le préposé de l'administration municipale a fourni un renseignement erroné, ce qui engendre la responsabilité de la Ville à l'égard des dommages causés[2].

Cette règle a été établie par la Cour suprême[3] depuis une décennie et reprise maintes fois par la Cour d'appel et la Cour supérieure du Québec. Elle fonde sa décision sur l'erreur commise en application de la loi par un préposé d'une municipalité agissant dans le cadre de ses fonctions. Le tribunal ajoute qu'une faute simple peut entraîner la responsabilité d'une municipalité, contrairement à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, pour lequel une conclusion de responsabilité exige une faute lourde.

La Cour atténue ainsi la maxime voulant que nul n'est censé ignorer la loi, affirmant plutôt que le citoyen est légitimé de se fier à la compétence et à l'information du préposé d'une administration municipale.

1. **Le Pacte social**
   3. *La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens*
   3.1 Respecter les lois et les règlements particuliers, ainsi que les lois d'application générale.
   3.2 Promouvoir dans chaque geste le respect des libertés et des droits fondamentaux.
   3.5 Se donner des processus décisionnels qui préviennent l'arbitraire ou l'abus de pouvoir.
2. **Le Pacte social**
   3. *La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens*
   3.6 Se donner les moyens pour agir, le cas échéant, en pure équité lorsque des circonstances exceptionnelles l'exigent.
   3.7 Éviter de se retrancher derrière une interprétation étroite de la loi, d'un règlement ou autre norme, et privilégier plutôt une approche ouverte qui en respecte le véritable sens, l'esprit et les fins, comme cela est prévu par la Loi d'interprétation.
3. *Maska Auto Spring c. Ste-Rosalie (Village)*, [1991] 2 *R.C.S.* 3.

3.1.3

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION

La *Loi sur le ministère de l'Éducation*[1] confère au ministre de l'Éducation la responsabilité « de promouvoir l'éducation; de contribuer, par la promotion, le développement et le soutien de ces domaines, à l'élévation du niveau scientifique, culturel et professionnel de la population québécoise et des personnes qui la composent; de favoriser l'accès aux formes les plus élevées du savoir et de la culture à toute personne qui en a la volonté et l'aptitude; de contribuer à l'harmonisation des orientations et des activités avec l'ensemble des politiques gouvernementales et avec les besoins économiques, sociaux et culturels[2] ».

Au cours du dernier exercice, le nombre de réclamations adressées au Protecteur du citoyen a diminué, passant de 443 en 1998-1999 à 352 pour 1999-2000. Cette baisse de 21 % est attribuable à la réduction des réclamations visant l'aide financière aux étudiants.

3.1.3.1 LE TYPE DE RÉCLAMATION SOUMIS PAR LES CITOYENS

Le tableau général des réclamations relatives à l'éducation préscolaire et à l'enseignement primaire ou secondaire témoigne davantage de dysfonctionnements récurrents dans l'organisation scolaire tels que :

- l'accès aux services spécialisés en adaptation scolaire ;
- les problèmes liés à l'admission;
- l'expulsion des élèves ou leur transfert d'une école à une autre;
- l'accès et la sécurité dans le transport scolaire;
- les problèmes d'évaluation des apprentissages, d'équivalence de cours et de sanction des études;
- la tarification des services offerts par les écoles.

Une forte majorité des réclamations soumises sont liées à l'organisation scolaire des services.

Les réclamations concernant le collégial touchent aussi l'organisation des services et remettent en question les décisions prises par les directions de collèges. Les réclamations se regroupent autour de sujets tels que la reconnaissance des équivalences et des apprentissages, l'admission aux programmes d'études et l'expulsion de ceux-ci et les divers frais chargés aux étudiants.

Le Protecteur du citoyen a encore reçu un certain nombre de réclamations portant sur l'« incitatif à la réussite » ou la « taxe à l'échec ». Les parents en contestent le principe même et les étudiants se questionnent sur la légalité et la légitimité de ces pratiques administratives.

1. *Loi sur le ministère de l'Éducation*, L.R.Q., c. M-15.
2. MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION. *Mission*, [www.meq.gouv.qc.ca], 2000.

L'essentiel des réclamations concernant le milieu universitaire (65 %) a pour objet la mise en oeuvre de la politique ministérielle des droits de scolarité exigés des étudiants non résidents, politique administrée par les universités. Les étudiants contestent la rigidité des règles qui ne tiennent pas compte des particularités des situations, aussi bien dans les critères que dans les moyens retenus pour établir l'admissibilité au statut de résident du Québec. De plus, ils soulèvent le caractère discriminant et vexatoire de certaines pratiques, notamment à l'égard des personnes immigrantes non sélectionnées par le Québec et des étudiants possédant une double citoyenneté.

3.1.3.2 LES RÉSEAUX DE L'ÉDUCATION

À l'analyse des réclamations traitées, le Protecteur du citoyen constate que la réforme du réseau de l'éducation, amorcée depuis 1996, n'a pas permis aux parents de participer de façon appropriée à la gestion scolaire. Si les structures des commissions scolaires ont subi d'importantes modifications, la culture du milieu ne s'est pas modifiée puisqu'on ne reconnaît toujours pas aux parents le droit de participer aux décisions qui concernent leurs enfants, soit le droit d'être consultés avant la prise de décision, le droit de recevoir une information complète sur les critères retenus pour la prise de décision, le droit d'obtenir les renseignements pertinents et en temps utile pour la préparation de la révision de la décision rendue par l'autorité scolaire ainsi que le droit d'exercer cette révision dans un cadre qui respecte les règles de la justice naturelle.

3.1.3.2.1 LE TRANSFERT DES ÉLÈVES D'UNE ÉCOLE À UNE AUTRE : UNE DÉCISION AUX CONSÉQUENCES IMPORTANTES

Le Protecteur du citoyen s'est adressé au Ministère pour lui faire part des réclamations de plusieurs parents sur les façons d'agir des directions d'école et des commissions scolaires lors du transfert de leurs enfants d'une école à une autre école.

Il a demandé l'intervention du Ministère auprès des commissions scolaires afin que leurs politiques administratives, ainsi que celles des écoles, respectent davantage l'esprit et la lettre de la *Loi sur l'instruction publique*[3] et favorisent des relations égalitaires entre les parents, l'école et la commission scolaire. Sans mettre en cause la nécessité d'établir des règles pour l'admission dans une autre école et le transfert à celle-ci, ces parents veulent connaître ces normes pour mieux comprendre la décision; ils refusent d'être placés devant le fait accompli après une décision prise à leur insu[4].

Par ailleurs, le Protecteur du citoyen a souligné qu'il était difficile pour les parents, voire impossible, d'exercer leur droit à la révision de la décision devant le Conseil des commissaires, notamment lorsque la décision de l'école est transmise aux parents à la fin de l'année scolaire ou pendant la période de vacances estivales. En effet, il leur est difficile d'obtenir de la commission scolaire, dans un délai raisonnable avant l'audition, l'information nécessaire à la préparation de leur contestation.

3. *Loi sur l'instruction publique*, L.R.Q., c. I-13.3.
4. **Le Pacte social**
   1. ***La transparence de l'Administration envers les citoyens***
      1.1 Faire part au citoyen des décisions qui le concernent en prenant soin d'en expliquer les motifs dans des termes qu'il comprend.
   4. ***Le respect de la justice naturelle envers les citoyens***
      4.1 Éviter de prendre des décisions sans que le citoyen ait pu faire valoir son point de vue ou sans qu'il ait eu l'occasion de fournir l'ensemble des renseignements utiles.

3.1.3.2.1.1 PETIT PAUL DÉMÉNAGERA-T-IL?

Ainsi, des parents ont été informés, le 22 juin, de la décision de transférer leur fils à une autre école pour l'année scolaire suivante sans qu'aucun motif n'explique pourquoi et selon quels critères.

Dès le 14 juillet, les parents formulent une demande de révision de la décision à la commission scolaire, comme le prévoit la *Loi sur l'instruction publique*. Le 16 juillet, ils demandent à cette dernière de leur fournir un exemplaire de la politique sur les critères d'inscription et les règles de répartition des élèves dans les écoles. Les 23 juillet, 30 juillet, 16 août et 17 août, ils réitèrent leur demande.

Cette demande est restée sans réponse jusqu'au 17 août, alors que la commission scolaire les informe de la tenue de l'audition le 19 août devant un comité de commissaires. Le 18 août, les parents reçoivent finalement la politique sur les critères d'inscription, ainsi que les avis du comité de parents et du syndicat. Le 20 août, les parents demandent d'être informés de la teneur de la recommandation du comité d'examen présentée au Conseil des commissaires. Cette demande est restée sans réponse. Le 25 août, le conseil maintient le transfert de l'élève sans donner aucun motif. Le 26 août, soit la veille de la rentrée scolaire, les parents reçoivent copie de la décision[5]. Le 27 août, ils demandent une injonction interlocutoire et obtiennent de la Cour supérieure une injonction provisoire pour le maintien de leur fils dans son école. L'audition est fixée au 3 novembre. De plus, les discussions des parents avec l'avocat de la commission scolaire leur permettent de conclure que celle-ci veut soumettre sa politique d'admission dans les écoles à l'examen des tribunaux pour en valider la conformité avec les règles de droit. Les parents s'adressent alors au Protecteur du citoyen.

Le Protecteur du citoyen a demandé à la direction régionale du Ministère visée d'intervenir auprès de la commission scolaire pour qu'elle reconsidère sa position; il a soutenu que l'analyse des faits révèle que cette dernière a contrevenu aux dispositions de la *Loi sur l'instruction publique* et n'a pas respecté les règles d'équité procédurale puisque les parents n'ont pas eu accès à l'information pertinente et en temps utile pour préparer leur contestation[6]. De plus, l'attitude de la commission scolaire fait fi de l'intérêt de l'enfant pour qui ce transfert peut s'avérer dommageable. Celle-ci a finalement modifié sa décision et a permis à l'élève de terminer son année dans son école.

3.1.3.3 LA SÉCURITÉ DANS LE TRANSPORT SCOLAIRE

La sécurité dans le transport scolaire continue d'être une préoccupation pour plusieurs parents qui interpellent le Protecteur du citoyen à la suite de décisions de commissions scolaires. Celles-ci refusent le transport scolaire à leurs enfants parce qu'ils ne répondent pas à la norme prévue dans la politique sur le transport scolaire. Les parents doivent donc

5. **Le Pacte social**
   1. ***La transparence de l'Administration envers les citoyens***
      1.1 Faire part au citoyen des décisions qui le concernent en prenant soin d'en expliquer les motifs dans des termes qu'il comprend.
      1.2 Fournir en temps utile au citoyen une information adéquate et accessible
   8. ***Tout faire pour agir de façon responsable envers les citoyens***
      8.6 Fournir le service, le renseignement ou la décision dans un délai raisonnable
6. **Le Pacte social**
   3. ***La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens***
      3.1 Respecter les lois et les règlements particuliers, ainsi que les lois d'application générale.

s'adresser au Conseil des commissaires pour contester la décision. Ils allèguent que leurs enfants doivent emprunter un trajet dangereux pour aller à l'école. Ils réclament donc que la politique soit modifiée afin de prévoir l'accès au transport scolaire pour les enfants qui doivent marcher dans des zones dangereuses. Les commissions scolaires refusent de reconnaître la dangerosité des trajets comme un critère donnant accès au transport scolaire[7]. Elles demandent aux parents de s'adresser à la municipalité ou à la ville afin de faire corriger la situation. Pour sa part, le Ministère refuse d'intervenir auprès des commissions scolaires au motif que l'organisation du transport scolaire relève de ces dernières[8].

Les réclamations mettent en relief deux difficultés d'importance.

Ainsi, les parents n'ont pas de véritable recours pour contester une décision de la commission scolaire, puisque le Conseil des commissaires est l'autorité qui adopte la politique sur le transport scolaire. De plus, personne ne veut assumer la responsabilité de la sécurité des enfants en ce qui concerne les zones à risque. Le Ministère refuse de se reconnaître un tel rôle et remet cette responsabilité aux commissions scolaires. Ces dernières tiennent les autorités municipales pour responsables, lesquelles refusent d'assumer des responsabilités qu'elles jugent appartenir au milieu scolaire. Le citoyen en fait les frais.

7. **Le Pacte social**
   5. ***L'Administration au service des citoyens***
   5.2 Adopter des règles et les processus qui favorisent le bien-être du citoyen plutôt que la pure commodité de l'Administration.
8. **Le Pacte social**
   8. ***Tout faire pour agir de façon responsable envers les citoyens***
   8.5 Éviter de diluer les responsabilités en les reportant systématiquement aux niveaux hiérarchiques supérieurs ou dans d'autres secteurs administratifs.
9. LE PROTECTEUR DU CITOYEN. *Les enfants d'abord : rapport sur la sécurité du transport scolaire*, 1995.
10. Article 39 : « Tout enfant a droit à la protection, à la sécurité et à l'attention que ses parents ou les personnes qui en tiennent lieu peuvent lui donner. »

3.1.3.3.1 LE PROTECTEUR DU CITOYEN INTERPELLE LE MINISTÈRE SUR LA SÉCURITÉ DANS LE TRANSPORT SCOLAIRE

Le Protecteur du citoyen a rappelé au ministre de l'Éducation l'engagement du gouvernement de dresser un état de la question sur l'ensemble du transport scolaire après la fusion des territoires des commissions scolaires. Il a demandé au ministre d'exiger des commissions scolaires qu'elles adoptent une politique spécifique sur la sécurité dans le transport scolaire et que cette politique indique les mesures de sécurité sur le territoire et donne priorité à la sécurité dans l'élaboration des politiques d'organisation du transport.

Rappelant les recommandations qu'il a formulées dans son rapport sur la sécurité dans le transport scolaire par autobus[9], le Protecteur du citoyen a demandé au gouvernement d'imposer des normes minimales de sécurité allant au-delà de celles qui ont trait aux véhicules routiers et à la qualification des conducteurs afin de répondre de façon appropriée aux devoirs que lui impose l'article 39[10] de la *Charte des droits et libertés de la personne* envers les enfants de tout le territoire.

Le ministre a répondu au Protecteur du citoyen qu'il confiait à un expert du secteur privé le mandat d'élaborer une politique de transport scolaire afin d'assurer aux élèves du Québec un accès, en toute sécurité, à l'école et une application équitable de ce droit par les organismes et les établissements d'enseignement.

Après avoir pris connaissance du mandat confié par le ministre, le Protecteur du citoyen a souligné que ce dernier n'accorde

pas à la sécurité la place essentielle et significative qu'elle devrait occuper, le mandat étant principalement orienté sur le financement du transport scolaire. Au-delà de la norme de la distance pour avoir accès au transport scolaire, la sécurité devrait être un critère prioritaire. Il a réitéré auprès du ministre que celui-ci exige, de chaque commission scolaire, l'adoption d'une politique d'accès tenant compte en priorité des exigences en matière de sécurité.

3.1.3.4 ADAPTATION SCOLAIRE : QUAND L'ACCÈS AUX SERVICES PREND LES ALLURES D'UNE BATAILLE

Le Protecteur du citoyen est saisi de réclamations de parents aux prises avec la direction de l'école pour que leurs enfants handicapés reçoivent les services nécessaires à leur intégration au milieu scolaire. Les réclamations révèlent l'insuffisance des ressources mises à la disposition des écoles, ce qui les oblige à choisir entre les élèves qui recevront les services[11]. Certaines directions d'école comprennent mal les exigences relatives à l'intégration des enfants handicapés.

Le Protecteur du citoyen a été saisi, entre autres exemples, par la mère d'un élève handicapé, pour qui un plan de services individualisé avait été défini sans la participation de celle-ci et qui, de plus, n'était pas respecté par le personnel de l'école. L'attitude du personnel et le fait que l'enfant ne recevait pas l'aide souhaitée laissaient penser à celui-ci qu'il dérangeait à l'école. Ayant rappelé au Ministère que la *Loi sur l'instruction publique* oblige l'école à établir un plan de services individualisé pour chaque enfant handicapé et que les parents et l'élève doivent participer à son élaboration, le Protecteur du citoyen a demandé au Ministère de faire respecter les droits de chacun[12].

À la suite de cette intervention, une rencontre s'est tenue entre le personnel de l'école, de la commission scolaire, du centre local de services communautaires, du centre de réadaptation physique et la mère de l'élève sur les mesures en vue de favoriser une vie harmonieuse de l'enfant à l'école. Un plan comportant une douzaine de points à corriger a été adopté et un suivi a été planifié. L'enfant reçoit maintenant les services qui lui sont nécessaires afin de poursuivre sa scolarité et participer aux activités de l'école.

Ainsi, le personnel de l'école a été informé de la condition médicale de l'élève et des soins requis par sa condition physique. Des aménagements physiques ont été prévus dans la salle de classe, les toilettes et la cour de récréation.

3.1.3.5 FRAIS SCOLAIRES EXIGÉS DES PARENTS : UNE MODIFICATION LÉGISLATIVE S'IMPOSE

Le Protecteur du citoyen reçoit, depuis plusieurs années, des réclamations de parents indiquant que la gratuité scolaire est remise en cause par l'imposition de multiples frais.

11. **Le Pacte social**
    5. *L'Administration au service des citoyens*
    5.1 Toujours respecter l'esprit de la loi lors de la conception, de l'implantation ou de la mise à jour d'un programme gouvernemental. Selon la *Loi d'interprétation*, une loi est présumée éliminer des préjudices.
    5.4 Allouer les ressources aux bons endroits pour éviter que le citoyen ne soit nécessairement la première ou la seule victime d'une compression budgétaire.

12. **Le Pacte social**
    3. *La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens*
    3.2 Promouvoir dans chaque geste le respect des libertés et des droits fondamentaux.
    4. *Le respect de la justice naturelle envers les citoyens*
    4.5 Éviter toute forme de discrimination ou de disparités.

Le Protecteur du citoyen constate la multiplicité des frais et l'augmentation croissante des montants exigés des parents. Parmi ces frais, plusieurs, quoiqu'ils soient illégaux, sont tolérés par le Ministère. Ainsi en est-il des frais pour l'achat de dictionnaires, de grammaires, de romans dont la lecture est obligatoire, de bibles et de calculatrices graphiques ainsi que des frais pour la reprise d'épreuves[13].

Si, pris isolément, d'autres types de frais exigés des parents peuvent être considérés comme légaux, raisonnables ou abordables, leur cumul et leur multiplicité compromettent le droit à la gratuité scolaire[14] garanti dans la *Loi sur l'instruction publique*. Le Protecteur du citoyen constate aussi que de plus en plus d'organismes caritatifs doivent aider les parents incapables d'acquitter l'ensemble des frais scolaires.

En janvier 2000, le Ministère rendait public le rapport « *Frais exigés des parents* » où sont soulignés le caractère illégal et déraisonnable de certaines pratiques administratives relatives aux frais exigés et la nécessité d'élargir la réflexion. Il annonçait une somme de 15 M$ pour l'année 1999-2000 et fournissait aux commissions scolaires un guide « *Frais exigés des parents : quelques balises* » pour les aider à interpréter correctement la loi. De plus, il faisait part d'éventuelles modifications aux règles budgétaires pour permettre la gratuité de plusieurs fournitures.

Le Protecteur du citoyen a signifié au Ministère que, même si ces mesures sont un pas dans la bonne direction, elles demeurent insuffisantes. Il a aussi recommandé au ministre de corriger la situation d'illégalité en prenant les mesures nécessaires pour rembourser les parents qui ont payé des frais réclamés sans droit depuis 1992.

Le Protecteur du citoyen propose en outre de modifier la *Loi sur l'instruction publique* pour y intégrer les balises de la gratuité, notamment à l'égard des manuels scolaires, du matériel didactique et des sorties éducatives exigés pour l'enseignement des programmes. Il a souligné au ministre que les règles budgétaires, bien qu'elles soient utiles et nécessaires, servent à la gestion administrative courante et ne peuvent se substituer à la loi pour énoncer les principes devant guider la gestion administrative.

Il a aussi soutenu que l'utilisation, par l'ensemble des écoles, des cahiers d'exercices et des photocopies comme matériel complémentaire par rapport aux manuels scolaires montre qu'ils sont nécessaires et même indispensables pour l'atteinte des objectifs du programme et que, à cet égard, ils devraient être gratuits. Ne pas reconnaître aux cahiers d'exercices et aux photocopies leur caractère obligatoire est inconséquent avec la réalité et les nouvelles balises retenues pour définir la gratuité des manuels scolaires et du matériel didactique.

De plus, il a fait valoir au ministre que l'exclusion des cahiers d'exercices et des photocopies des documents gratuits ne lui permettra pas d'atteindre l'objectif concernant la réduction des frais exigés des parents tout en respectant le principe de la gratuité. En effet, selon la dernière étude réalisée par la Fédération des comités de parents, « le coût des cahiers d'exercices compte pour environ 75 % des dépenses à des fins pédagogiques au primaire et pour 55 % au secondaire[15] ».

13. **Le Pacte social**
3. *La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens*
3.1 Respecter les lois et les règlements particuliers, ainsi que les lois d'application générale.

14. **Le Pacte social**
3. *La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens*
3.4 Rendre des décisions non seulement conformes à la loi mais aussi raisonnables, justes et opportunes.

15. FÉDÉRATION DES COMITÉS DE PARENTS DE LA PROVINCE DE QUÉBEC. *La gratuité scolaire au primaire et au secondaire dans les écoles publiques* : rapport d'étude, Québec, 1997, p.12.

Le Protecteur du citoyen a donc demandé que la restriction du droit à la gratuité prévue dans l'article 7 de la *Loi sur l'instruction publique*, selon laquelle les documents dans lesquels les élèves peuvent écrire, dessiner ou découper doivent être achetés, soit limitée au matériel d'usage courant (crayons, papiers et autres objets de même nature), non spécialisé et peu coûteux dont l'achat doit être facultatif et surtout, qu'elle ne s'applique pas aux cahiers d'exercices et aux photocopies.

Par ailleurs, le Protecteur du citoyen a soutenu que les sorties obligatoires ayant un caractère pédagogique devraient aussi être gratuites. Ces activités permettent aux élèves d'atteindre certains des objectifs pédagogiques inscrits dans les programmes et satisfont aux mêmes critères de nécessité que les manuels et le matériel didactique.

Si tel n'était pas le cas, la participation des élèves devrait être laissée à l'appréciation des parents.

Enfin, il a demandé au ministre d'imposer une limite aux frais exigibles des parents et de modifier la *Loi sur l'instruction publique* en conséquence. Cette modification législative devrait être accompagnée d'un mécanisme de contrôle auprès des écoles et des commissions scolaires, tel un registre des frais chargés.

La *Loi sur l'instruction publique* devrait, de plus, être modifiée pour interdire la réalisation de profits par les écoles à même les frais chargés aux parents. En effet, cette pratique ne respecte pas la loi ni le caractère social inhérent à l'accès gratuit à une éducation de qualité. Le Ministère devrait formuler, par ailleurs, des directives sur la présentation des factures envoyées aux parents afin qu'elles soient détaillées et reflètent les exigences de transparence propres à l'administration publique. Le Protecteur du citoyen attend la réponse du ministre.

3.1.3.6 LES RÈGLEMENTS SUR LE STATUT DE RÉSIDENT DU QUÉBEC

Le Protecteur du citoyen a déjà abordé cette problématique dans son dernier rapport annuel; il avait alors annoncé que les échanges devaient se poursuivre avec le Ministère sur de nouvelles modifications aux divers règlements à propos de la définition de résidence au Québec.

Rappelons que, à la suite de la politique de majoration des frais pour les étudiants non résidents du Québec, le Ministère a proposé, en mai 1998, des projets de règlement définissant le statut de résident pour les trois ordres d'enseignement. Le Protecteur du citoyen a soumis des commentaires au Ministère, qui a alors formé un comité ministériel pour étudier ces propositions. Le 9 juillet 1999, la sous-ministre faisait part des résultats des travaux du comité et de son intention de proposer au Conseil des ministres des modifications aux règlements visés. Sans remettre en question la politique et l'essentiel des critères retenus pour être admissible au statut de résident, le Ministère entendait clarifier sa position sur le droit de résidence accordé aux titulaires d'un certificat de sélection du Québec et, en conséquence, harmoniser les règles de l'aide financière. Il permettrait aussi à une autre catégorie d'étudiants de conserver leur statut de résident malgré une absence temporaire du Québec, s'ils pouvaient

montrer qu'ils avaient résidé au Québec pendant trois années au cours des cinq dernières années. Le 15 septembre 1999, le Ministère a présenté, comme cela était annoncé dans la lettre du 9 juillet 1999 adressée au Protecteur du citoyen, les nouveaux projets de règlement.

Le 28 octobre 1999, à la suite de la publication de ces projets de règlement, le Protecteur du citoyen déplorait que le Ministère ne reconnaisse toujours pas aux immigrants de longue date et aux étudiants canadiens nés hors Québec et qui étaient au Québec au moment de l'entrée en vigueur des règlement, le même droit qu'aux étudiants nés dans la province. Il a réitéré sa demande de restreindre le lien de dépendance de l'étudiant adulte à l'égard d'un tiers (conjoint ou parents) aux personnes véritablement dépendantes. Il a aussi demandé un assouplissement aux règles d'admissibilité à l'égard de personnes qui doivent s'absenter du Québec, notamment pour des motifs de séjour temporaire pour les études ou le travail.

Le 22 décembre 1999, la sous-ministre de l'Éducation informait le Protecteur du citoyen qu'il y aurait à nouveau des modifications aux projets de règlement, notamment pour permettre à toutes les personnes qui ont obtenu le statut de résident du Québec de s'absenter pour une période de deux ans sans perdre ce statut. Le Ministère a aussi annoncé qu'il y aura harmonisation des règles entre les ordres d'enseignement et l'Aide financière aux études.

3.1.3.6.1 LA MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE SUR LES FRAIS MAJORÉS : SOUPLESSE ET DISCERNEMENT DOIVENT LA GUIDER

Le Protecteur du citoyen a pu constater la lourdeur de la mise en oeuvre de la politique pour les titulaires d'un certificat de sélection du Québec délivré pour une famille et pour des personnes nées sur un territoire limitrophe.

Du côté des universités, les réclamations d'étudiants allèguent que la politique sur les droits de scolarité aurait dû s'appliquer avec souplesse et discernement. Quoiqu'ils aient pu finalement se faire reconnaître comme résidents du Québec, chacun s'est vu refuser le statut de résident permanent du Québec. De plus, ils ont dû payer des frais scolaires majorés pour plusieurs trimestres et subir une procédure administrative inutile.

3.1.3.6.1.1 UN QUÉBÉCOIS NÉ DANS UN HÔPITAL ONTARIEN

Une université n'a pas reconnu un de ces étudiants comme une personne née au Québec puisque, en vertu des directives du Ministère, il ne pouvait fournir un acte de naissance civil ou religieux témoignant de son lieu de naissance au Québec, comme l'exige la politique ministérielle. L'étudiant a donc été traité comme un Canadien résidant hors Québec et a dû payer des frais scolaires supplémentaires.

Cette personne est née à l'Hôpital général d'Ottawa de parents domiciliés au Québec. Ceux-ci ont déclaré sa naissance sur un formulaire remis par l'hôpital, en y indiquant leur adresse au Québec. L'enregistrement de l'enfant a toutefois été fait au registre d'état civil de l'Ontario. On n'a jamais

informé les parents de l'existence d'un formulaire particulier pour que le Québec soit reconnu comme lieu de naissance officiel. Ils ont agi comme plusieurs résidents limitrophes en présumant que le lieu de naissance de l'enfant était le Québec.

Le Protecteur du citoyen a soumis que le lieu de naissance inscrit sur le formulaire, document officiel attestant la naissance au Québec, est au Québec et que cette famille n'a jamais résidé en Ontario. La naissance a eu lieu à l'hôpital d'Ottawa parce que le médecin québécois y pratiquait. De plus, l'enfant a toujours bénéficié de la couverture du régime d'assurance maladie du Québec et sa mère a reçu les allocations familiales en conséquence[16].

Le Ministère a accepté la recommandation du Protecteur du citoyen en accordant le statut de résident permanent du Québec et en lui remboursant les frais engagés, le tout avec intérêts. Le Protecteur du citoyen a également obtenu qu'une directive soit adressée aux registraires des universités afin que tous les autres étudiants dans la même situation voient leur statut révisé. Le Ministère doit aussi préciser sa politique des frais de scolarité en vue d'éviter que de telles situations se reproduisent lors de l'inscription dans un établissement d'enseignement.

16. **Le Pacte social**
5. *L'Administration au service des citoyens*
5.1 Toujours respecter l'esprit de la loi lors de la conception, de l'implantation ou de la mise à jour d'un programme gouvernemental. Selon la *Loi d'interprétation*, une loi est présumée éliminer des préjudices.
7. *Respecter la dignité de la personne*
7.7 Éviter, dans tout rapport avec les citoyens, de faire preuve d'une rigidité administrative excessive; demeurer rigoureux.

17. **Le Pacte social**
3. *La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens*
3.7 La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens Éviter de se retrancher derrière une interprétation étroite de la loi, d'un règlement ou autre norme, et privilégier plutôt une approche ouverte qui en respecte le véritable sens, l'esprit et les fins, comme cela est prévu par la *Loi d'interprétation*.
5. *L'Administration au service des citoyens*
5.3 Lors de l'élaboration d'un programme, réduire le plus possible les risques de ratés et de failles qui relèvent de la «maladministration».

3.1.3.6.1.2 TOUS SUR LE MÊME CERTIFICAT...

La situation vécue par cet autre étudiant est différente et pourrait être moins fréquente. Avec la nouvelle politique sur les droits de scolarité, son université lui a refusé le statut de résident du Québec parce qu'il ne pouvait fournir un certificat individualisé de sélection du Québec, exigence prétendument incontournable de la politique administrative du Ministère. En effet, lors de son arrivée au Canada avec ses parents, un seul certificat a été délivré au nom du père. Le nom de l'étudiant était par ailleurs inscrit sur la fiche officielle d'Immigration Canada de son père et attestait la sélection de tous les membres de la famille par le Québec en 1981.

L'étudiant ne pouvait donc fournir que ce seul document pour attester sa sélection et il n'avait aucune possibilité d'entreprendre des démarches administratives supplémentaires pour obtenir un certificat. La délivrance d'un certificat individualisé par le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration du Québec a commencé en janvier 1985. Avant cette date, le Ministère délivrait un seul certificat pour tous les membres d'une même famille.

À l'instar du cas précédent, le Protecteur du citoyen a obtenu la révision du statut de cet étudiant et le remboursement, avec intérêts, des frais engagés pour l'année scolaire 1997-1998. Une directive administrative a aussi été acheminée à tous les registraires universitaires pour les informer des modalités particulières de délivrance des certificats avant 1986 et de l'admissibilité des candidats présentant une référence sur la fiche officielle d'Immigration Canada[17].

3.1.3.7 LES TRAVAILLEURS AUTONOMES DU MINISTÈRE

Le Protecteur du citoyen a été saisi de plusieurs réclamations de correcteurs professionnels engagés par le Ministère. Ce dernier les considérait comme des travailleurs autonomes et les correcteurs ont donc réclamé les déductions fiscales liées à ce statut. À la suite de vérifications, Revenu Canada a plutôt décidé qu'ils étaient des salariés et a exigé le remboursement des déductions réclamées pour la période de 1996 à 1999. Outrés de devoir assumer financièrement les conséquences de la mauvaise politique de gestion du Ministère, ils se sont adressés à celui-ci, lequel a maintenu sa décision.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que les correcteurs avaient été induits en erreur par le Ministère; celui-ci n'avait pas fait les vérifications pertinentes sur le statut du personnel qu'il engageait[18]. Le Ministère s'est donc rangé à l'argumentation du Protecteur du citoyen et a remboursé les montants exigés par le fisc. L'intervention du Protecteur du citoyen a permis d'obtenir le remboursement pour les trois années visées.

3.1.3.7.1 FORMATION DES MAÎTRES

Le Protecteur du citoyen a reçu, au cours des dernières années, des réclamations de jeunes enseignants concernant leurs stages probatoires. Les enquêtes ont permis de détecter des problèmes de supervision des stages et, dans une large mesure, la dérogation aux règles pour la délivrance des brevets d'enseignement. Le Protecteur du citoyen a été invité à formuler ses commentaires sur un document de consultation en vue de modifier le *Règlement sur l'autorisation d'enseigner*[19]. Il a remis en question l'abolition du comité de révision pour les personnes qui se voient refuser le brevet d'enseignement et a mis en relief le danger de confier l'évaluation des stagiaires uniquement au directeur de l'établissement d'enseignement, sans encadrer sa tâche par des paramètres qui assurent une certaine objectivité et une certaine rigueur dans l'évaluation.

3.1.3.8 AIDE FINANCIÈRE AUX ÉTUDES

Afin de démocratiser l'accès aux études supérieures, le gouvernement québécois a créé, au cours des années 60, le *Programme de prêts et bourses*. Son objectif est de permettre aux personnes moins bien nanties d'accéder aux études supérieures et secondaires professionnelles et, ainsi, d'affirmer le droit à l'égalité des chances des citoyens. Jusqu'à récemment, ce programme était administré par la Direction générale de l'aide financière aux étudiants, unité du ministère de l'Éducation, lequel donne aux citoyens les services directs les plus variés. Depuis le 8 avril 1997, cette direction est devenue une unité autonome de services (UAS) maintenant connue sous le nom d'« Aide financière aux études » et pratique la gestion par résultats.

Bien que le programme revête un caractère supplétif, puisqu'il se fonde sur le principe selon lequel les étudiants sont les premiers responsables du coût lié à leurs études, son objectif principal est de permettre à des étudiants démunis de poursuivre leurs études grâce à une aide financière appropriée.

18. **Le Pacte social**
    1. ***La transparence de l'Administration envers les citoyens***
        1.2 Fournir en temps utile au citoyen une information adéquate et accessible.
19. *Règlement sur l'autorisation d'enseigner*, (1997, G.0.2, 5624).

3.1.3.8.1 DE LA PERFORMANCE

Afin d'évaluer son efficacité, l'unité autonome de services s'est donné des indicateurs de performance mesurant, entre autres, le rendement et la qualité des services. Celle-ci est évaluée notamment par le taux de satisfaction du système téléphonique interactif qui permet d'obtenir à toute heure du jour, par messagerie enregistrée, des renseignements sur le cheminement d'une demande : la date prévue pour le versement de l'aide, montant accordé, etc. Elle mesure son efficacité aussi par le taux de satisfaction des étudiants bénéficiaires du régime établi par les résultats d'un sondage téléphonique portant sur plusieurs volets du régime.

L'Aide financière aux études évalue également son rendement par la rapidité des fonctionnaires à rendre des décisions; plus le délai de traitement d'une demande d'aide financière est court, plus l'organisation est performante. Cette dernière voit ensuite à la réduction de ces délais.

De l'avis du Protecteur du citoyen, ces mesures ne donnent pas un tableau exhaustif de la satisfaction des étudiants. Elles indiquent uniquement si l'unité a réduit ses délais de traitement d'une année à l'autre. Elles n'indiquent pas, par exemple, la nature des demandes déposées au comité de dérogation, ni si leur nombre a augmenté, ni si les étudiants ont été satisfaits de la réponse obtenue. Cette information est pourtant très importante puisque le comité de dérogation étudie les cas d'aide financière insuffisante qui compromet la poursuite des études. Si un nombre croissant d'étudiants n'a plus accès aux études à la suite d'une modification à la loi ou au règlement ou à une politique, il y aurait lieu de remettre en question sérieusement cette modification et de voir si elle va à l'encontre de l'objectif de la loi qui est de favoriser l'accès aux études[20]. Toutefois ce type d'information n'a pas été retenu pour mesurer la performance de l'unité.

En 1998-1999, un des objectifs de cette unité autonome de services pour améliorer son rendement consistait à accroître le montant des créances recouvrées. Les créances sont principalement des montants de bourses versées en trop et des prêts en défaut, c'est-à-dire les prêts que le Ministère a dû rembourser à la place des étudiants. Afin d'atteindre son objectif, le Ministère a réclamé des sommes plus importantes aupres des étudiants et des ex-étudiants. Dans cette logique, plus le montant total recouvré est élevé, plus l'organisation est performante.

3.1.3.8.2 L'ACCESSIBILITÉ AUX ÉTUDES COMPROMISE

L'application restrictive de certaines normes en vue d'accroître le montant des recouvrements a eu des effets pervers. Ainsi, sous le couvert de l'efficacité, l'accès aux études supérieures aux plus démunis[21] a été compromis.

Pour avoir droit à une aide financière, l'étudiant qui a une dette envers le Ministère doit d'abord en rembourser la moitié et signer une entente de remboursement pour le solde.

20. **Le Pacte social**
5. *L'Administration au service des citoyens*
5.1 Toujours respecter l'esprit de la loi lors de la conception, de l'implantation ou de la mise à jour d'un programme gouvernemental. Selon la *Loi d'interprétation*, une loi est présumée éliminer des préjudices.

21. **Le Pacte social**
5. *L'Administration au service des citoyens*
5.2 Adopter des règles et les processus qui favorisent le bien-être du citoyen plutôt que la pure commodité de l'administration.

Le Protecteur du citoyen adhère à l'objectif qui consiste à responsabiliser davantage les citoyens. Toutefois, il a suggéré que le Ministère prévoie, dans des cas particuliers, des assouplissements, notamment pour les personnes qui retournent aux études après avoir reçu des prestations d'aide sociale pendant plusieurs années; celles-ci n'ayant pas pu faire d'économies.

Exiger de ces personnes le remboursement immédiat de 50 % de leur dette équivaut à empêcher leur retour aux études[22].

L'unité autonome de services a accueilli favorablement les commentaires du Protecteur du citoyen et s'est engagée à manifester de l'ouverture et de la souplesse en pareilles circonstances. Cependant, l'expérience montre que des progrès restent à faire.

3.1.3.8.2.1 LORSQUE L'INTRANSIGEANCE MÈNE À L'ABANDON

À l'automne 1999, une jeune mère chef de famille monoparentale, bénéficiaire de l'aide sociale, effectue un retour aux études et fait une demande d'aide financière. Celle-ci est refusée parce qu'elle ne peut rembourser la moitié sa dette, soit 2 200 $. Elle s'adresse au Protecteur du citoyen.

Commencent alors plusieurs semaines de négociations au cours desquelles le Protecteur du citoyen propose des moyens d'assouplir les modalités de remboursement de manière à permettre à la mère de retourner aux études et au Ministère de recouvrer sa créance. Toutefois celui-ci refuse les propositions parce que l'étudiante :

- doit d'abord rembourser un montant versé en trop;
- a des paiements d'intérêts en retard avec son institution financière;
- n'a pas un profil scolaire permettant de croire qu'elle peut réussir;
- atteindrait un niveau d'endettement trop élevé.

Le Protecteur du citoyen soutient que certains éléments ont été sous-estimés. En effet, la citoyenne est disposée à signer une entente autorisant l'Aide financière aux études à se rembourser à même l'aide financière de l'année courante. Cette situation est vécue par beaucoup d'étudiants. Par ailleurs, le responsable d'aide de son établissement d'enseignement s'engage à lui prêter la somme nécessaire au remboursement des arrérages d'intérêts. Enfin, les difficultés montrées dans le profil scolaire s'expliquent par des problèmes de santé et des responsabilités familiales.

Le Protecteur du citoyen a aussi fait valoir que, même si l'étudiante vivait de l'aide sociale de 1994 à 1999, elle a quand même continué à effectuer des versements mensuels à son institution financière pour rembourser le deuxième prêt reçu en 1993-1994. Cette persévérance dans son engagement a montré le sérieux de son retour aux études et lui a valu l'appui de son institution financière.

Même si, de l'avis du Protecteur du citoyen, il s'agissait d'une situation exceptionnelle, l'Aide financière aux études a refusé d'assouplir les modalités de remboursement[23], ce qui a obligé

22. **Le Pacte social**
   3. ***La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens***
   3.6 Se donner les moyens pour agir, le cas échéant, en pure équité lorsque des circonstances exceptionnelles l'exigent.
   3.7 Éviter de se retrancher derrière une interprétation étroite de la loi, d'un règlement ou autre norme, et privilégier plutôt une approche ouverte qui en respecte le véritable sens, l'esprit et les fins, comme cela est prévu par la *Loi d'interprétation*.

23. **Le Pacte social**
   3. ***La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens***
   3.6 Se donner les moyens pour agir, le cas échéant, en pure équité lorsque des circonstances exceptionnelles l'exigent.
   7. ***Respecter la dignité de la personne***
   7.7 Éviter, dans tout rapport avec les citoyens, de faire preuve d'une rigidité administrative excessive; demeurer rigoureux.

l'étudiante à abandonner le trimestre d'études amorcé à l'automne 1999 et à réclamer des prestations d'aide sociale.

Mais le retour aux études s'est finalement effectué grâce à la conjugaison des efforts du Protecteur du citoyen et du responsable d'aide financière de l'établissement scolaire qui a réussi à amasser la somme exigée en recueillant les dons généreusement offerts par des membres de la communauté afin de permettre à cette jeune mère de poursuivre ses études. Elle a donc repris ses cours à temps plein à l'hiver 2000 et, aux dernières nouvelles, réussit avec succès. Il est clair que si l'Aide financière aux études n'assouplit pas ses modalités de remboursement en pareille situation, elle compromet gravement l'atteinte de l'objectif premier du programme qui est de favoriser l'accès aux études. Cette situation est tout à fait inacceptable.

3.1.3.8.2.2 UN DÉNOUEMENT TRÈS ATTENDU...

Le Protecteur du citoyen conteste l'interprétation de l'article 43 de la *Loi sur l'aide financière aux études* et la rigidité administrative du Ministère. En effet, cette unité autonome de services refuse de réadmettre à l'aide financière des étudiants qui ont fait faillite, à moins qu'ils ne remboursent totalement ou signent une convention pour rembourser leur dette d'études dont ils s'étaient pourtant libérés en vertu d'une ordonnance judiciaire de libération en matière de faillite.

En 1998, un étudiant libéré de faillite, qui avait signé une convention de remboursement pour obtenir à nouveau de l'aide financière, a porté sa cause devant les tribunaux. Le 26 novembre, en se référant aux articles 1379 et 1437 du *Code civil du Québec*[24], le tribunal a rendu nulle la clause de la convention de remboursement, qu'il a assimilée à un contrat d'adhésion, parce que la clause était abusive et désavantageait l'adhérent d'une manière excessive et déraisonnable.

En février 1999, le Protecteur du citoyen a demandé au Ministère comment il entendait appliquer ce jugement, dans la situation des autres étudiants faillis libérés qui veulent effectuer un retour aux études, et comment il traiterait les conventions déjà signées depuis l'entrée en vigueur, en 1990, de l'article 43.

Celui-ci a répondu que, pour les étudiants qui avaient déjà signé une entente depuis l'entrée en vigueur de l'article 43 de la *Loi sur l'aide financière aux études*[25] et pour ceux qui ne l'avaient pas encore fait et désiraient effectuer un retour aux études, il examinerait chacun des cas selon les critères avancés par le tribunal.

Le Protecteur du citoyen a fait parvenir au Ministère la liste de tous ceux qui s'étaient adressés à lui, et qui, malgré la libération découlant de la faillite, sont tenus de rembourser une dette d'études. Il lui a aussi demandé de répertorier tous les cas concernés depuis l'entrée en vigueur de l'article 43. Le Ministère a accepté d'analyser chacun des cas soumis et d'effectuer les corrections appropriées. Déjà, plusieurs citoyens libérés de faillite ont vu leur dette d'études annulée et sont devenus à nouveau admissibles à l'aide financière.

24. *Code civil du Québec*, L.Q. 1991, c. 54.
25. *Loi sur l'aide financière aux études*, L.R.Q., c. A-13.3.

3.1.3.8.2.3 QUI EST RESPONSABLE?

En 1998-1999, une étudiante, mère de famille monoparentale, réclame une aide financière et reçoit un prêt de 2 605 $ pour le trimestre d'automne ainsi qu'une bourse versée en deux étapes : en janvier 2000 et à la mi-mars. L'étudiante, estimant l'aide insuffisante, constate que certains revenus ont été considérés dans le calcul alors qu'ils n'auraient pas dû l'être. En fait, les normes prévoient qu'une proportion des revenus gagnés dans la période où une personne reçoit de l'aide sociale ne doit pas être prise en compte dans le calcul de l'aide. Après un second calcul, on lui accorde une aide supplémentaire de 160 $ pour l'automne qu'elle ne pouvait encaisser avant le trimestre d'hiver. Insatisfaite du résultat, elle s'adresse au Protecteur du citoyen.

L'enquête révèle que, au moment d'effectuer le second calcul, les chèques de bourses accordées pour l'hiver 2000 lors du premier calcul avaient déjà été émis en date du 6 janvier 2000 et envoyés à l'établissement scolaire. En fait, le second calcul lui accordait une aide supérieure à 160 $ à être versée à l'automne. Toutefois, comme les chèques avaient déjà été expédiés, l'Aide financière aux études a répondu qu'elle ne pouvait rien y faire : elle ne pouvait pas verser le montant de bourse supplémentaire auquel l'étudiante avait droit pour l'automne[26]. Même si le congé des fêtes débutait dans les jours suivants et même si l'étudiante avait un jeune enfant à sa charge, elle devait attendre en janvier.

Le Protecteur du citoyen suggère alors à l'étudiante de joindre son responsable d'aide financière afin d'obtenir une avance. Malheureusement, l'école n'autorise généralement pas d'avances de fonds. Devant le dénuement de l'étudiante et de son enfant, le Protecteur du citoyen insiste auprès du responsable pour qu'il explore toutes les solutions possibles. Finalement, ce dernier a conclu un arrangement permettant à l'étudiante de recevoir le montant d'argent auquel elle avait droit pour l'automne, et ce, avant le congé des fêtes, alors que tous les établissements scolaires étaient fermés.

Le problème de l'étudiante s'est heureusement réglé. Cependant, la voie de solution sort de l'ordinaire. Une fois encore, d'autres personnes ont dû intervenir pour s'assurer que l'étudiante allait recevoir l'aide à laquelle elle avait droit[27]. Cette situation est inacceptable.

3.1.3.8.2.4 LORSQUE L'AIDE FINANCIÈRE AUX ÉTUDES PORTE DES OEILLÈRES

À l'automne 1999, une étudiante demande de l'aide financière pour l'année 1999-2000. Elle s'est fait orienter vers le Programme de prêts et bourses par Emploi-Québec qui, éprouvant à cette période de sérieux problèmes de financement[28], avait restreint l'accès à ses mesures de formation. Aux fins du calcul de l'aide financière, l'Aide financière aux études a pris en compte les sommes versées par Emploi-Québec dans

26. **Le Pacte social**
    3. ***La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens***
    3.7 Éviter de se retrancher derrière une interprétation étroite de la loi, d'un règlement ou autre norme, et privilégier plutôt une approche ouverte qui en respecte le véritable sens, l'esprit et les fins, comme cela est prévu par la *Loi d'interprétation*.
    4. ***Le respect de la justice naturelle envers les citoyens***
    4.5 Éviter toute forme de discrimination ou de disparités.
27. **Le Pacte social**
    7. ***Respecter la dignité de la personne***
    7.7 Éviter, dans tout rapport avec les citoyens, de faire preuve d'une rigidité administrative excessive; demeurer rigoureux.
28. Voir chapitre 3.1.9, p.103

le cadre de mesures de formation, ce qui a donné un montant inférieur à celui que l'étudiante s'attendait à recevoir pour subvenir à ses besoins et à ceux de son enfant. L'étudiante estimait sa contribution trop élevée, d'autant plus que les sommes versées par Emploi-Québec n'avaient servi qu'à ses études. Insatisfaite, elle s'adresse alors au Protecteur du citoyen.

En vertu des règles applicables, l'étudiant n'a pas à déclarer les sommes reçues lorsque l'organisme qui finance les études paie la totalité des frais s'y rattachant (scolarité, transport, subsistance, etc.). Ces sommes ne peuvent être assimilées à des revenus; elles ne sont donc pas considérées dans la contribution de l'étudiant.

Pour appliquer cette norme, le Ministère a élaboré un tableau de toutes les mesures existantes, en spécifiant lesquelles englobent entièrement ou partiellement les frais engagés par les étudiants.

Or, la situation de l'étudiante ne correspondait à aucune de celles décrites dans le tableau. Le Ministère a donc conclu que les sommes versées devaient être comptabilisées au même titre qu'un revenu d'emploi. Après vérification, le Protecteur du citoyen constate que l'étudiante a bénéficié d'une prolongation exceptionnelle d'un programme aboli depuis peu, ce qui explique pourquoi celui-ci ne figurait pas dans le tableau. Il a également appris que tous les frais entourant la formation reçue par l'étudiante étaient, depuis deux ans, entièrement payés par Emploi-Québec. Par ailleurs, il a fait valoir que le type de mesure auquel l'étudiante avait participé pouvait correspondre à une mesure de formation déjà existante et figurant dans le tableau.

Le Ministère a reconnu que le programme visé pouvait s'apparenter à une mesure déjà existante et a versé à l'étudiante une aide accrue.

3.1.3.8.2.5 PRÉSUMÉE COUPABLE

L'Aide financière aux études retient l'aide financière à l'égard d'une étudiante soupçonnée d'avoir fait une fausse déclaration dans sa demande d'aide pour l'année 1999-2000. En novembre 1999, elle s'adresse au Protecteur du citoyen.

L'analyse du Protecteur du citoyen révèle que l'étudiante fait l'objet d'une enquête depuis l'été 1999. L'Aide financière aux études présume qu'elle a fait une déclaration mensongère en mentionnant qu'elle ne vivait plus en couple, alors que l'ex-conjoint, lui-même étudiant, avait mentionné l'adresse de son ex-compagne sur sa propre demande.

Le Protecteur du citoyen est intervenu parce que, sur de simples présomptions et avant même que l'enquête soit terminée, l'organisme avait retenu l'argent.

Or, il en était tout autrement : au moment où elle avait fait sa demande d'aide en mai 1999, le couple était séparé. Par la suite, ils ont repris la vie commune, mais seulement en octobre 1999.

Le Protecteur du citoyen est d'avis que le Ministère ne pouvait retenir l'argent alors que son enquête n'était pas terminée. À noter que le Protecteur du citoyen était déjà intervenu pour des situations analogues et il avait été convenu que cela ne se reproduirait plus...

L'Aide financière aux études accorda finalement l'aide avant d'avoir terminé son enquête. Toutefois, le Protecteur du citoyen a rappelé que l'étude de la demande devait se faire en tenant compte de la situation réelle du couple.

3.1.3.8.2.6 CONTRIBUTION CALCULÉE DEPUIS UNE INFORMATION ERRONÉE

L'Aide financière aux études réclame 600 $ à une étudiante, à titre de bourse versée en trop pour l'année 1998-1999.

L'étudiante estime ne pas devoir ce montant parce que le Ministère tient compte d'une pension alimentaire de 225 $ par mois que sa mère lui verserait. Or, elle ne voit pas sa mère depuis deux ans et celle-ci ne lui donne plus de pension alimentaire depuis septembre 1997. Pour établir sa preuve, l'étudiante avait envoyé une copie de la convention entérinée par la Cour, dans laquelle il était mentionné qu'elle devait réussir ses études et fournir une copie de son relevé de notes. Dans les faits, elle les avait interrompues. La mère avait donc cessé de payer la pension. De plus, un document au dossier du percepteur des pensions alimentaires montrait que le dernier versement datait de septembre 1997. L'étudiante ne bénéficiait donc d'aucune aide parentale. Par la suite, elle avait repris ses études, mais toujours sans recevoir d'aide de ses parents.

Le Protecteur du citoyen a fait valoir que les preuves étaient suffisantes et l'étudiante a eu droit à une aide additionnelle[29].

3.1.3.8.2.7 DROIT À UNE BOURSE, OUI OU NON ?

L'Aide financière aux études peut accorder, si les besoins financiers de l'étudiant le justifient, en plus d'un prêt, de l'aide financière sous forme de bourse pour combler le manque à gagner. Selon le *Règlement sur l'aide financière aux études*[30], un étudiant de deuxième cycle peut recevoir de l'aide sous forme de prêts et de bourses pendant cinq trimestres. Il a aussi droit à de l'aide financière pour les sixième et septième trimestres, mais seulement sous forme de prêts.

Un étudiant se voit refuser une bourse parce qu'il aurait atteint le nombre maximal de trimestres donnant droit à une bourse.

L'enquête du Protecteur du citoyen révèle que l'été 1998 constituait le cinquième et dernier trimestre pour lequel l'étudiant avait droit à de l'aide financière. On lui annonce alors qu'il n'aura droit qu'à de l'aide sous forme de prêts pour l'automne et l'hiver. L'étudiant est surpris. Selon lui, il n'a pas atteint le nombre maximal de trimestres. Il estime que l'été 1998 constituait plutôt son quatrième trimestre d'études au deuxième cycle et que, à l'automne, il aurait encore eu droit à une bourse. Il estime qu'une erreur s'est glissée dans son dossier, concernant l'année 1989-1990, alors qu'il s'était inscrit pour l'année complète, mais avait abandonné ses études à l'hiver 1990. Pourtant, le système informatique contredisait les propos de l'étudiant et indiquait qu'il avait étudié à temps plein pendant les deux trimestres.

29. **Le Pacte social**
4. *Le respect de la justice naturelle envers les citoyens*
4.3 Aider le citoyen qui fait une réclamation à présenter un dossier complet afin que la décision prise à son égard puisse tenir compte de tous les motifs et documents pertinents.

30. *Règlement sur l'aide financière aux études*, A-13.3, r.1.

L'étudiant fournit alors une attestation de l'université montrant qu'il avait abandonné ses cours à l'hiver 1990. L'Aide financière aux études juge insuffisant le document parce qu'il n'indique pas de façon précise la date de son abandon. Elle exige alors le relevé de notes de l'université.

Le Protecteur du citoyen a considéré cette demande comme injustifiée puisqu'un relevé de notes n'indique pas la date d'abandon d'un cours ni le versement d'une aide financière. En fait, l'étudiant aurait très bien pu continuer ses études à l'hiver 1990, sans pour autant demander de l'aide financière pour ce trimestre et, ainsi, éviter d'utiliser un trimestre d'aide sur les cinq prévus dans la réglementation[31].

Il a insisté pour que le Ministère vérifie dans ses propres archives, puisque c'est lui qui détenait l'information. La vérification a permis de confirmer les propos de l'étudiant et le Ministère lui a alors octroyé la bourse.

31. **Le Pacte social**
7. *Respecter la dignité de la personne*
7.7 Éviter, dans tout rapport avec les citoyens, de faire preuve d'une rigidité administrative excessive; demeurer rigoureux.

3.1.4

MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE

« Le ministère de la Famille et de l'Enfance valorise la famille et l'enfance, et favorise leur plein épanouissement. Ses principales responsabilités en matière de famille sont de :

- Veiller à ce que les familles aient un milieu de vie qui offre des services répondant à la diversité de leurs besoins, notamment en matière d'habitation, de santé, d'éducation, de garde d'enfants, de sécurité et de loisirs;
- soutenir financièrement les familles, particulièrement celles à faible revenu, pour assurer la satisfaction des besoins essentiels des enfants;
- apporter un soutien financier aux parents en vue de leur faciliter l'accès des congés de maternité, de paternité et parentaux.

Les responsabilités du Ministère à l'égard de l'enfance sont de :

- Favoriser la participation effective de chacun des parents au projet éducatif de son enfant;
- établir les objectifs favorisant l'épanouissement des enfants; développer et maintenir un réseau de centres de la petite enfance fournissant des services de garde éducatifs et de soutien aux parents;
- favoriser le développement harmonieux des services de garde à l'enfance;
- faciliter l'accès de ces services à l'ensemble des familles[1]. »

3.1.4.1 NOUVELLE STRUCTURE DU MINISTÈRE

En 1999-2000, le Ministère a connu une année d'expansion de ses services, notamment avec l'arrivée de nouveau personnel et une augmentation du rythme de création de nouvelles places de garde.

La nouvelle structure administrative a été implantée de la mi-septembre 1999 jusqu'à l'hiver 2000. Ces profonds changements ont engendré des incertitudes et des hésitations dans la prise de décision et le traitement des demandes de correction, tant pour les citoyens que pour le Protecteur du citoyen. D'où des délais indus et une rigidité administrative excessive.

3.1.4.2 LA RÉPONSE AUX RÉCLAMATIONS DES CITOYENS : UN SERVICE À DÉVELOPPER

L'arrivée d'une nouvelle équipe à la Direction de la gestion et de l'organisation du réseau de garde, à la fin de 1999, a permis une reprise plus efficace du traitement des plaintes des citoyens et une amélioration de la collaboration avec le Protecteur du citoyen.

1. MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE. *Mission*, [www.famille-enfance.gouv.qc.ca], 2000.

Bien qu'une amélioration des services soit attendue avec les nouvelles directions des services à la clientèle, cette direction s'est donné le mandat d'instaurer un bureau de traitement des plaintes à l'égard du Ministère et du réseau des services de garde. Le Ministère adhère ainsi aux recommandations du Protecteur du citoyen sur la nécessité d'instaurer des mécanismes internes de règlements de différends.

3.1.4.3 RÉCLAMATIONS REÇUES EN 1999-2000

Le nombre de réclamations reçues a légèrement diminué, passant de 70 pour 1998-1999 à 62 pour 1999-2000. Le Protecteur du citoyen constate que les citoyens lui ont soumis, dans l'ensemble, le même genre de réclamations que l'an dernier. Leur répartition est toutefois un peu plus diversifiée et de nouvelles catégories sont apparues, notamment les réclamations des sommes versées en trop pour des frais de garde obtenus en vertu du programme Exonération et aide financière pour un enfant en service de garde, qui a été aboli le 1er septembre 2000, et les problèmes liés au redressement salarial et à la qualification des éducatrices.

3.1.4.4 RÉCLAMATIONS TRAITÉES EN 1999-2000

Les enquêtes terminées sont passées de 4 en 1998-1999 à 21 pour 1999-2000. Cette augmentation s'explique par une modification législative majeure faisant suite à une recommandation du Protecteur du citoyen. En effet, la *Loi sur les services de garde à l'enfance*[2] permet maintenant aux responsables d'un service de garde en milieu familial de faire appel au Tribunal administratif du Québec des décisions d'un centre de la petite enfance de suspendre ou de révoquer un permis. Plusieurs réclamations soumises au Protecteur du citoyen en 1998-1999 ont ainsi connu un règlement. Enfin, le taux de lésion de l'organisme se chiffre à 43 %[3].

3.1.4.5 ACCÈS UNIVERSEL AUX PLACES DE GARDE À 5 $ PAR JOUR

Parmi les réclamations qui reviennent souvent, celles qui portent sur l'accès à des places de garde au tarif de 5 $ par jour sont les plus nombreuses (14,8 %), et ce, malgré l'augmentation significative[4] de nouvelles places à l'échelle du Québec.

Les problèmes soulevés découlent du fait que le réseau ne peut répondre à la demande pour le service de base universel[5]; dès lors, plusieurs citoyens remettent en cause le caractère universel du programme, tant pour des motifs d'équité que des motifs de priorité envers les citoyens plus démunis. Ils s'interrogent aussi sur la politique du Ministère qui est de ne pas intervenir sur les décisions du réseau de garde et sur les moyens adoptés pour la gestion et le développement du programme.

Comme le Ministère ne prévoit atteindre l'équilibre entre la demande et l'offre qu'en 2005, des parents devront s'organiser eux-mêmes pour trouver et financer leur service de garde, tout en réclamant le remboursement fiscal qui sera disponible vers

2. *Loi sur les services de garde à l'enfance*, L.R.Q., c. S-4.1.
3. Le taux de lésion est le nombre de réclamations fondées sur le nombre d'enquêtes complétées par le Protecteur du citoyen.
4. Selon les données disponibles, le ministère de la Famille et de l'Enfance a plus que triplé le nombre de nouvelles places de garde depuis 1997-1998, soit quelque 15 000 nouvelles places de garde pour 1999-2000.
5. **Le Pacte social**
   5. *L'Administration au service des citoyens*
   5.3 Lors de l'élaboration d'un programme, réduire le plus possible les risques de ratés et de failles qui relèvent de la «maladministration».
   8. *Tout faire pour agir de façon responsable envers les citoyens*
   8.4 Tenir les promesses faites aux citoyens.

la fin de l'année. L'abolition, le 1er septembre 2000, du programme Exonération et aide financière pour un enfant en service de garde rend la situation pénible pour les parents plus démunis et conduit à l'inégalité en matière d'accès universel aux services de garde.

Le Protecteur du citoyen est intervenu auprès de la ministre pour lui demander d'adopter des mesures correctrices temporaires qui satisferaient mieux au critère d'universalité du régime durant la période de transition. Il attend sa réponse.

3.1.4.6 ON NE VERSE PAS LA RÉTROACTIVITÉ SALARIALE AUX ÉDUCATRICES DES GARDERIES PRIVÉES SUBVENTIONNÉES

À la fin de l'année 1999, le Ministère a doté les centres de la petite enfance et les garderies privées subventionnées de budgets supplémentaires pour hausser le salaire des éducatrices, avec un effet rétroactif au 1er avril 1999.

3.1.4.6.1 ET MON SALAIRE?

Une éducatrice, qui avait changé de garderie en août 1999, s'est adressée au Protecteur du citoyen parce que le Ministère et la Commission des normes du travail ne voulaient pas intervenir auprès de la propriétaire de son ancienne garderie, qui lui a refusé le redressement salarial pour la période où elle a travaillé chez elle.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que cette somme avait été répartie entre ses anciennes collègues de travail, et ce, pour réduire l'écart salarial avec le secteur public. La propriétaire avait simplement suivi la consigne de son association qui faisait suite à une entente conclue avec le Ministère. Plusieurs garderies privées se sont donc limitées à verser les budgets de redressement salarial, sous forme de prime, aux éducatrices de leur choix ou aux éducatrices qui travaillent pour ces garderies lors du paiement.

Cette opération s'est effectuée avec l'aval du Ministère. En effet, l'entente conclue entre le Ministère et les différents regroupements de garderies privées permet à chaque garderie de fixer les modalités de versement de ces sommes, au nom du respect de l'autonomie de gestion du secteur privé. En même temps, des normes précises de redistribution ont été définies avec les syndicats et les centres de la petite enfance pour garantir le respect de la rétroactivité au 1er avril 1999. Le Ministère exigeait des garderies privées subventionnées que les sommes versées soient imputées au redressement salarial et non pour réaliser des profits.

Il s'agit là d'une injustice grave[6] à laquelle est hautement associé le Ministère. On affecte ainsi indirectement une subvention à la marge de profit de la garderie qui n'a pas à débourser les sommes nécessaires pour équilibrer ses salaires avec ceux du public. Malgré la demande du Protecteur du citoyen, le Ministère refuse d'intervenir pour corriger la situation, sous prétexte qu'il s'agit de matière privée et que les propriétaires soutiennent que cela serait une perte salariale pour eux. Le Protecteur du citoyen entend réitérer sa position.

6. **Le Pacte social**
   3. ***La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens***
      3.4 Rendre des décisions non seulement conformes à la loi mais aussi raisonnables, justes et opportunes.

3.1.4.7 LE TRAITEMENT DES RÉCLAMATIONS DANS LE RÉSEAU

L'un des graves problèmes rencontrés, c'est le refus des centres de la petite enfance de transmettre les motifs de plainte au responsable du service de garde, et ce, au nom de la *Loi d'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*[7]. Plusieurs de ces responsables, en situation de crise, se sont adressés au Protecteur du citoyen pour connaître les motifs des plaintes des parents; le Ministère, par son silence et son inaction, leur faisait courir le risque de perdre leur reconnaissance. Il était souvent trop tard pour recourir à la Commission d'accès à l'information.

Les enquêtes ont permis de relever des déficiences dans l'information fournie et de mettre en relief l'incompréhension et l'ignorance des obligations de chacun, ainsi que l'inexistence relative de recours adéquats. Par la voie de la référence et de la médiation, le Protecteur du citoyen a toujours servi d'intermédiaire entre les parties, ce qui a permis un règlement du conflit. Il a informé le Ministère des lacunes et des effets pervers de sa politique de non-intervention.

L'administration a admis qu'elle doit informer et former le réseau. Elle compte aussi sur le futur service de traitement des réclamations pour corriger la situation. Le Protecteur du citoyen suivra l'évolution de ces problèmes et verra à ce que le Ministère assume ses responsabilités dans le règlement des conflits.

3.1.4.8 DIFFICULTÉ À OBTENIR DES CORRECTIFS

Lorsque les problèmes mettent en cause plus d'un acteur ou des acteurs externes au Ministère, les interventions sont longues et délicates. La solution réside habituellement dans des modifications aux politiques administratives et aux règlements. La création de précédents et la crainte de déplaire aux partenaires du réseau alourdissent et ralentissent la résolution des conflits. De plus, parce que le réseau est décentralisé, les parents ont comme seul recours le Ministère ou le Protecteur du citoyen.

Or, le Protecteur du citoyen ne peut pas toujours intervenir rapidement, car les réclamations impliquent des dysfonctionnements systémiques. L'accès aux places de garde à 5 $ par jour représente un bon exemple, car les centres de la petite enfance offrent le service direct à la population. Si le Ministère peut implanter des mesures qui favorisent leur développement, ce sont les centres de la petite enfance qui les mettent en oeuvre selon leur propre calendrier après avoir obtenu l'appui du Conseil régional de développement. La présence d'intermédiaires entre les citoyens et l'État « subventionnaire » complexifie tant l'organisation du service que la satisfaction de leurs attentes.

7. *Loi d'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, L.R.Q., c. A-21.
8. **Le Pacte social**
   1. ***La transparence de l'Administration envers les citoyens***
      1.5 Favoriser la publicité de l'information gouvernementale, et considérer le secret comme une véritable exception à la règle générale.

3.1.5

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Le ministère de la Justice est chargé de la reconnaissance et du respect des droits et libertés des citoyens. Il conseille aussi le gouvernement sur la légalité de ses décisions et il assiste le ministre de la Justice dans son rôle de Procureur général.

Malgré une diminution de 33 % des enquêtes, par rapport à l'année précédente, le taux de lésion[1] se maintient, encore cette année, à 22 %. Comme par le passé, la perception des amendes a engendré la majorité des réclamations. L'attitude intransigeante de certains percepteurs place les citoyens dans une situation financière précaire. Paradoxalement, on s'éloigne ainsi du but recherché : récupérer des sommes d'argent dues par le citoyen. La majorité des affaires soumises au Protecteur du citoyen concernent également la Société de l'assurance automobile du Québec, puisque la dérogation au *Code de la sécurité routière*[2] entraîne l'imposition d'amendes.

3.1.5.1 LE PERCEPTEUR DES AMENDES : DES PROBLÈMES DE GESTION

Depuis la création récente des bureaux régionaux de perception, le Protecteur du citoyen a remarqué une rigidité excessive et un manque de coordination lors du règlement des ententes de paiement.

3.1.5.1.1 CAPRICE DU PERCEPTEUR

Ainsi, un citoyen conclut une entente de paiement avec le Percepteur des amendes de Québec pour une amende de 139 $, à la suite d'une condamnation survenue à Joliette. Un montant de 20 $ est versé lors de la signature de l'entente, puis un prélèvement mensuel de 20 $ sera effectué sur sa carte de crédit.

Cependant, le Percepteur de Joliette refuse d'entériner cette entente. Sans même tenter de joindre le citoyen pour signer une nouvelle entente, ce percepteur expédie un avis à la Société de l'assurance automobile du Québec afin de suspendre son permis de conduire[3].

La Société informe le citoyen que son permis sera suspendu sous peu. Inquiet, il communique avec le Percepteur des amendes de Québec. Ce dernier dit ne pas comprendre la situation. Le citoyen demande l'aide du Protecteur du citoyen. L'enquête révèle que le Percepteur de Joliette ne voulait pas garder un numéro de carte de crédit à son dossier. Le Protecteur du citoyen a dû le convaincre d'honorer l'entente

1. Le taux de lésion est le nombre de réclamations fondées sur le nombre d'enquêtes complétées par le Protecteur du citoyen.
2. *Code de la sécurité routière*, L.R.Q., c. C-24.2.
3. **Le Pacte social**
   4. *Le respect de la justice naturelle envers les citoyens*
   4.1 Éviter de prendre des décisions sans que le citoyen ait pu faire valoir son point de vue ou sans qu'il ait eu l'occasion de fournir l'ensemble des renseignements utiles.

dûment signée[4] et d'aviser la Société de lever la suspension du permis, sans frais; ce qui a été fait.

3.1.5.1.2 ABUS DE POUVOIR

Un chauffeur d'autobus scolaire conclut une entente de paiement avec le Percepteur des amendes de Saint-Hyacinthe afin de régler une amende de 192 $. Il respecte son entente pendant plusieurs mois, mais, en juillet, il est incapable d'effectuer son versement. En effet, il a pour seul revenu durant l'été des prestations d'assurance emploi. Il demande donc un délai au percepteur chargé de son dossier. On le dirige vers le Service régional de perception des amendes de qui relèvent désormais les dossiers de perception.

Le chauffeur communique avec le Service régional qui refuse d'accéder à sa demande. Aucun délai n'est accordé lorsqu'il y a entente conclue. Non seulement on refuse de lui allouer un délai, mais le Service régional avise la Société d'assurance automobile du Québec de suspendre son permis de conduire, compromettant ainsi son retour au travail à la fin d'août, et ce, pour un solde de 62 $[5].

4. **Le Pacte social**
   8. ***Tout faire pour agir de façon responsable envers les citoyens***
   8.4 Tenir les promesses faites aux citoyens.
5. **Le Pacte social**
   3. ***La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens***
   3.4 Rendre des décisions non seulement conformes à la loi mais aussi raisonnables, justes et opportunes.
   3.7 Éviter de se retrancher derrière une interprétation étroite de la loi, d'un règlement ou autre norme, et privilégier plutôt une approche ouverte qui en respecte le véritable sens, l'esprit et les fin, comme cela est prévu par la Loi d'interprétation.
   7. ***Respecter la dignité de la personne***
   7.5 Au moment de répondre à une demande d'un citoyen, communiquer avec le service adéquat plutôt que de diriger ce citoyen vers différents interlocuteurs possibles sans savoir auprès duquel il obtiendra une réponse utile.
6. **Le Pacte social**
   4. ***Le respect de la justice naturelle envers les citoyens***
   4.1 Éviter de prendre des décisions sans que le citoyen ait pu faire valoir son point de vue ou sans qu'il ait eu l'occasion de fournir l'ensemble des renseignements utiles.

Le Protecteur du citoyen convainc le Ministère du bien-fondé de la demande du citoyen. Le Ministère accepte d'annuler la suspension du permis et les frais judiciaires de 28 $, liés à l'avis expédié à la Société de l'assurance automobile du Québec. De plus, le citoyen a bénéficié d'un délai supplémentaire pour effectuer son paiement.

3.1.5.2 INJUSTEMENT PÉNALISÉ

La perception des pensions alimentaires, qui relevait autrefois du ministère de la Justice, a été transférée au ministère du Revenu en janvier 1996.

Un citoyen tente en vain, depuis le mois d'août 1995, de régler sa situation avec le ministère de la Justice. En 1999, le citoyen toujours insatisfait revient à la charge et adresse cette fois-ci sa réclamation au Protecteur du citoyen. Les faits sont les suivants.

Le Ministère prélève chaque mois une pension alimentaire sur le salaire du citoyen. Au mois d'août 1995, le Ministère expédie par erreur la pension alimentaire de 900 $ à une autre personne que l'ex-conjointe du citoyen, qui signale immédiatement ne pas avoir reçu sa pension.

Sans autre formalité, le Ministère saisit la moitié du salaire brut du citoyen pendant des semaines, conséquence habituelle du non-paiement de la pension alimentaire[6].

Le citoyen essaie de faire corriger son dossier afin d'obtenir le remboursement de la somme de 900 $ saisie en trop. Les

fonctionnaires affirment qu'il leur est impossible de l'aider[7] et lui conseillent de communiquer avec un avocat. Éprouvant de graves ennuis de santé, le citoyen laisse tomber sa lutte.

Lorsqu'il apprend l'existence du Protecteur du citoyen, il demande son intervention. Ce dernier étudie le cas et décèle l'erreur rapidement. Il a obtenu que le Ministère rembourse le citoyen, incluant les intérêts courus depuis quatre ans.

3.1.5.3 OBTENIR JUSTICE, UNE LONGUE ATTENTE

Depuis 1994, le Ministère a constamment refusé de rembourser à des parents des sommes qu'ils ont engagées dans la conduite d'une poursuite criminelle privée pour faire condamner l'auteur d'agressions sexuelles graves et répétées à l'endroit de leur fils.

Pourtant, à chaque étape de la procédure, les tribunaux avaient pleinement reconnu la gravité des crimes reprochés. Le Procureur général avait d'ailleurs pris charge de la poursuite, peu avant le procès, et avait obtenu la condamnation de l'agresseur, puis le maintien de ce verdict devant la Cour d'appel du Québec, et ce, sur les 20 chefs d'accusation portés à l'acte d'accusation.

Le Protecteur du citoyen a tenté à trois reprises d'infléchir le Ministère. En l'absence de règles légales précises permettant de résoudre un différend de cette nature, il prenait appui sur les principes de raisonnabilité et de l'équité[8]. Le Protecteur du citoyen a invité le Ministère à reconnaître le rôle que le Procureur général aurait dû exercer, dès le départ, comme défenseur de l'intérêt public en matière criminelle. Il demeure intraitable. Le Protecteur du citoyen a donc jugé essentiel d'aviser le gouvernement de la situation et de lui faire part de son intention d'en saisir l'Assemblée nationale, comme le lui permet l'article 27 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*[9].

Après avoir demandé au Ministère de procéder à un nouvel examen, le Secrétaire général du gouvernement a finalement reconnu l'iniquité du fardeau qui pesait sur ces citoyens depuis trop longtemps et a mandaté un avocat de pratique privée pour négocier avec eux les modalités d'une proposition de règlement.

Le 27 juillet 2000, après six années de revendications, les parents étaient informés qu'un montant de 38 771,86 $, comprenant un intérêt au taux prévu dans l'article 28 de la *Loi sur le ministère du Revenu*[10], leur serait versé pour la saga qu'ils avaient vécue.

3.1.5.4 UN GOUVERNEMENT TENACE...

L'affaire Dubreuil a continué de soulever l'intérêt de la population en 1999-2000. Pour sa part, la ministre de la Justice et Procureure générale a finalement répondu au rapport du

7. **Le Pacte social**
   4. *Le respect de la justice naturelle envers les citoyens*
   4.2 Prendre l'initiative de demander au citoyen qui fait une réclamation les pièces ou les informations manquantes plutôt que de rejeter ou de suspendre sa demande sans autre avis.
   4.3 Aider le citoyen qui fait une réclamation à présenter un dossier complet afin que la décision prise à son égard puisse tenir compte de tous les motifs et documents pertinents.
8. **Le Pacte social**
   3. *La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens*
   3.6 Se donner les moyens pour agir, le cas échéant, en pure équité lorsque des circonstances exceptionnelles l'exigent.
9. *Loi sur le Protecteur du citoyen*, L.R.Q., c. P-32.
10. *Loi sur le ministère du Revenu*, L.R.Q., c. M-31.

Protecteur du citoyen sur l'affaire Dubreuil le 13 juin 2000, après 28 mois de réflexion[11].

Aucune des conclusions du Protecteur du citoyen n'a trouvé grâce aux yeux de la Procureure générale. Toujours convaincu que le citoyen devait être indemnisé, celui-ci a déposé un rapport spécial à l'Assemblée nationale, le 14 juin 2000, invitant les parlementaires à entendre le Protecteur du citoyen sur cette affaire. Une histoire à suivre…

11. LE PROTECTEUR DU CITOYEN. *Rapport annuel 1997-1998*, p. 90 et 91.

3.1.6

MINISTÈRE DU REVENU

Le ministère du Revenu perçoit les impôts et les taxes des contribuables au nom du gouvernement. En outre, il agit à titre de conseiller du gouvernement en matière de politiques fiscales et sociofiscales.

Il administre aussi certains programmes fiscaux à caractère social, tels l'Allocation-logement qui procure une aide directe au logement à des ménages à faible revenu et le *Programme de perception automatique des pensions alimentaires.*

Il est aussi chargé de percevoir les contributions du régime de rentes, ainsi que celles des régimes d'assurance maladie et d'assurance médicaments. De plus, il assume la perception de la taxe sur les produits et services au Québec.

Le nombre d'enquêtes menées par le Protecteur du citoyen n'a pratiquement pas diminué depuis l'an dernier, puisque l'année s'est terminée avec 1 410 comparativement à 1 445 l'an dernier. Le taux de lésion est stable à 49 %[1].

1. Le taux de lésion est le nombre de réclamations fondées sur le nombre d'enquêtes complétées par le Protecteur du citoyen.
2. **Le Pacte social**
   6. *Connaître les citoyens et leur simplifier la vie*
   6.2 Créer des comités consultatifs d'usagers.

3.1.6.1 LA FISCALITÉ

3.1.6.1.1 NOUVELLES MESURES FISCALES

Un nouveau régime d'imposition a rendu la fiscalité plus équitable et plus simple pour la majorité des particuliers, notamment pour ceux qui bénéficient de peu d'avantages fiscaux. Désormais, les conjoints qui optent pour le régime d'imposition simplifié peuvent produire leur déclaration de revenus sur le même formulaire. Dans le cadre de ce régime, les déductions et les crédits d'impôt sont remplacés par un montant forfaitaire de 2 350 $ et aucune pièce justificative n'est exigée pour bénéficier de ces crédits.

L'instauration du nouveau régime d'imposition a entraîné peu de réclamations additionnelles au Protecteur du citoyen. Le Ministère s'était donc bien préparé à l'implantation de ce nouveau régime. Ainsi, le formulaire a été validé, au préalable, auprès de groupes populaires[2].

3.1.6.1.2 MÉCANISME DE TRAITEMENT DES PLAINTES

Dans le but de mieux servir les contribuables qui déposent des plaintes et de rendre des décisions plus rapidement, le mandat du bureau des plaintes du Ministère a été élargi à l'été 1998. Son effectif a été augmenté, passant de six à treize personnes. De

l'avis du Protecteur du citoyen, ces transformations n'ont pas donné les résultats escomptés. Bien au contraire, ce dernier constate, encore une fois cette année, de longs délais de traitement. En fait, sur réception d'une plainte, un processus bureaucratique laborieux s'enclenche, ajoutant à la rigidité légendaire de l'institution.

Pour chaque nouvelle plainte, le bureau commande des exposés de la situation du secteur visé sans remettre en question ni en vérifier l'exactitude et prend position en fonction de ce rapport non validé. L'an dernier, le Protecteur du citoyen avait d'ailleurs souligné les failles dans l'analyse des plaintes : le bureau ne s'interrogeait pas suffisamment sur l'inaction et les décisions des différents secteurs du Ministère. Force est de constater que la situation n'a guère évolué.

3.1.6.1.3 UNE MEILLEURE COMMUNICATION

Le souci de transmettre une information claire et précise doit demeurer au centre des préoccupations du Ministère. Cette année, le Protecteur du citoyen a demandé de modifier les guides à l'intention des usagers et les politiques internes afin qu'ils contiennent davantage de renseignements. En effet, des citoyens ont manifesté leur mécontentement à l'égard de certaines décisions et ont eu la désagréable impression que le Ministère s'était bien gardé de les informer de manière appropriée.

3.1.6.1.3.1 EN ATTENTE ...

Des citoyens signalent au Protecteur du citoyen que le Ministère les induit en erreur. Au cours de l'été, ce dernier transmet le formulaire « Versement d'acomptes provisionnels par un particulier » qui contient, à la fin, la mention suivante : « En février prochain, si vous êtes toujours tenu d'effectuer des versements, nous vous expédierons un formulaire pour vos versements du 15 mars. »

Or, les contribuables ne reçoivent pas toujours ce dernier formulaire bien qu'ils soient tenus d'effectuer des versements. En effet, la loi n'oblige pas le Ministère à envoyer des formulaires ni même à aviser le particulier du montant à verser. Toutefois, dans son libellé, la mention qu'un formulaire sera expédié crée une expectative et les contribuables en concluent que, s'ils ne reçoivent pas le formulaire, ils sont exempts d'effectuer les versements.

Le Protecteur du citoyen recommande au Ministère de modifier le texte du premier formulaire expédié durant l'été, de manière à rappeler au contribuable que la responsabilité du versement des acomptes provisionnels lui incombe, qu'il

reçoive ou non le second formulaire[3]. Ainsi, avec une meilleure compréhension du texte, la clientèle du Ministère, notamment les personnes âgées, sera informée de façon précise.

Le Ministère a pris des dispositions en vue d'apporter les correctifs nécessaires pour le prochain envoi massif du formulaire.

3.1.6.1.4 COMPLEXITÉ ADMINISTRATIVE

Les lois fiscales imposent de grandes responsabilités et de nombreuses tâches administratives aux petits entrepreneurs… et ceux-ci ne sont pas toujours au fait de toutes les subtilités juridiques.

3.1.6.1.4.1 PAR SOUCI D'ÉQUITÉ

En 1991, un travailleur autonome lance une petite entreprise de services de traitement de textes. Quelques mois plus tard, l'entrée en vigueur de l'application de la taxe de vente du Québec et de la taxe de vente sur les produits et services l'amène à s'inscrire aux fichiers du Ministère. Ainsi, pour les années 1991 et 1992, il perçoit les taxes auprès de ses clients. En 1993, il apprend qu'il n'a pas l'obligation de le faire, car il correspond à la définition de « petit fournisseur » prévue dans la loi (ses ventes annuelles étant inférieures à 30 000 $). Il cesse donc de percevoir les taxes, sans aucune autre formalité.

Toutefois, en 1998, le contribuable s'adresse au Protecteur du citoyen à cause d'un avis de cotisation lui réclamant 8 092,84 $ de taxes non remises pour la période du 1er janvier 1993 au 30 septembre 1996. Ignorant qu'il devait demander par écrit l'annulation de son inscription aux fichiers en 1993, il y était toujours inscrit.

La position du Ministère est ferme : pour cesser de percevoir les taxes auprès de ses clients, le citoyen devait demander l'annulation de son inscription par écrit. Puisqu'il n'a pas exécuté cette formalité, le citoyen n'a d'autre choix que de payer lui-même les taxes réclamées et de retracer ses clients des années 1993 à 1996 afin de leur demander rétroactivement le paiement des taxes.

Le Protecteur du citoyen estime qu'il existe une autre option que le Ministère devrait envisager : agir en toute équité[4] et annuler les montants réclamés au citoyen.

En effet, ce dernier n'a pas tenté de frauder le Ministère ni de se soustraire à ses obligations fiscales. Son erreur a été de ne pas avoir demandé par écrit l'annulation de son inscription aux fichiers. Une erreur de bonne foi devrait-elle entraîner une dette aussi importante compte tenu des circonstances?

Après plusieurs démarches infructueuses, le Protecteur du citoyen a dû s'adresser au sous-ministre pour demander l'annulation complète de la cotisation. Finalement, celui-ci a accepté d'annuler la cotisation.

3. **Le Pacte social**
   1. ***La transparence de l'Administration envers les citoyens***
      1.2 Fournir en temps utile au citoyen une information adéquate et accessible
      1.3 S'assurer, le cas échéant, que le citoyen a bien compris l'information.
4. **Le Pacte social**
   3. ***La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens***
      3.4 Rendre des décisions non seulement conformes à la loi mais aussi raisonnables, justes et opportunes.
      3.6 Se donner les moyens pour agir, le cas échéant, en pure équité lorsque des circonstances exceptionnelles l'exigent.
      3.7 Éviter de se retrancher derrière une interprétation étroite de la loi, d'un règlement ou autre norme, et privilégier plutôt une approche ouverte qui en respecte le véritable sens, l'esprit et les fins, comme cela est prévu par la *Loi d'interprétation*.

3.1.6.1.4.2 TRAITEMENT ABUSIF?

Un contribuable doit environ 3 000 $ au Ministère. Il néglige de conclure une entente de paiement avec son agent de recouvrement du Centre de perception fiscale. Le Ministère procède alors à une saisie de salaire de 194 $ par semaine, ce qui correspond à 30 % du revenu brut du citoyen. Le contribuable s'adresse au Protecteur du citoyen, car il juge le montant excessif. Il se dit toutefois prêt à signer une entente de remboursement.

Le Protecteur du citoyen convainc l'agent de recouvrement que le montant est trop élevé en regard des obligations financières du contribuable[5]. Selon le budget du contribuable et l'évaluation de sa capacité financière, le citoyen était en mesure de rembourser 75 $ par semaine. Le Ministère a accepté.

3.1.6.1.5 IMPACT SUR D'AUTRES PROGRAMMES GOUVERNEMENTAUX

Les actions du Ministère peuvent se répercuter sur plusieurs ministères et organismes, mettant ainsi les citoyens dans des situations parfois difficiles. Les cas suivants mettent en cause le ministère de l'Éducation, l'Inspecteur général des institutions financières, le ministère de la Solidarité sociale et la Régie des rentes du Québec.

5. **Le Pacte social**
   3. *La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens*
      3.4 Rendre des décisions non seulement conformes à la loi mais aussi raisonnables, justes et opportunes.
      3.5 Se donner des processus décisionnels qui préviennent l'arbitraire ou l'abus de pouvoir.
6. *Loi sur le ministère du Revenu*, L.R.Q., c. M-31.
7. **Le Pacte social**
   3. *La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens*
      3.4 Rendre des décisions non seulement conformes à la loi mais aussi raisonnables, justes et opportunes.
   5. *L'Administration au service des citoyens*
      5.1 Toujours respecter l'esprit de la loi lors de la conception, de l'implantation ou de la mise à jour d'un programme gouvernemental. Selon la *Loi d'interprétation*, une loi est présumée éliminer des préjudices.
      5.2 Adopter des règles et les processus qui favorisent le bien-être du citoyen plutôt que la pure commodité de l'Administration.

3.1.6.1.5.1.1 À QUI LA FAUTE?

Le Ministère modifie la déclaration de revenus d'un citoyen, pour l'année 1995, et lui accorde un remboursement additionnel de 1 000 $. Comme le citoyen doit la somme de 12 000 $ au ministère de l'Éducation, le remboursement est envoyé à ce dernier, conformément à l'article 31 de la *Loi sur le ministère du Revenu*[6]. Cet article précise que le Ministère a le pouvoir d'affecter un remboursement fiscal au paiement d'un montant dû au gouvernement en vertu d'une loi autre qu'une loi fiscale.

Or, en août 1997, le ministère du Revenu vérifie la déclaration du citoyen et corrige les modifications apportées précédemment, entraînant une cotisation pour un montant de 1 300 $, incluant pénalité et intérêts.

Surpris, le contribuable refuse de payer, car il s'estime pénalisé pour une erreur qui n'est pas la sienne. À son avis, le Ministère n'a qu'à réclamer le montant versé en trop au ministère de l'Éducation et ce dernier conserverait sa créance à l'égard du citoyen.

Le Protecteur du citoyen intervient auprès du ministère du Revenu qui accepte de récupérer le montant du ministère de l'Éducation. De plus, le citoyen n'aura pas à rembourser les pénalités et les intérêts courus.

Le Ministère a d'ailleurs pris les mesures nécessaires pour éviter la répétition de cas similaires[7].

3.1.6.1.5.1.2 FAUTIVE DE QUOI?

Une citoyenne est propriétaire d'un commerce de détail qu'elle vend à son frère le 1er janvier 1995. En mai 1995, elle écrit au Ministère pour l'informer de la cessation de l'exploitation de son commerce, ainsi qu'à l'Inspecteur général des institutions financières pour s'assurer que la fiche d'immatriculation indique le nom du nouveau propriétaire.

Le 13 juin 1995, le Ministère confirme l'annulation de son inscription aux fichiers des taxes provinciale et fédérale et l'annulation de l'inscription de son entreprise au sommaire des retenues et cotisations de l'employeur, rétroactivement au 1er janvier 1995. De son côté, l'Inspecteur apporte le changement requis, mais seulement à partir du 20 avril 1995; la citoyenne demeure donc administratrice du commerce jusqu'à cette date.

En septembre 1999, la citoyenne reçoit un avis de cotisation de 1 183,70 $ à titre de retenues et de cotisations de l'employeur non déclarées pour l'année financière 1995. La citoyenne conteste. Devant le refus du Ministère d'annuler sa cotisation, elle s'adresse alors au Protecteur du citoyen.

Le Ministère explique sa position au Protecteur du citoyen : l'« Avis d'annulation » envoyé à la citoyenne pour confirmer la cessation de son entreprise ne constituerait pas une preuve suffisante pour obliger le Ministère à modifier ses fichiers. De plus, il se réfère au fichier des entreprises individuelles de l'Inspecteur général des institutions financières, sur lequel le nom de la citoyenne apparaissait à titre d'administrateur jusqu'au 20 avril 1995. La citoyenne est donc responsable de payer les retenues et cotisations à titre d'employeur durant la période du 1er janvier au 19 avril 1995. Non convaincu par ces explications, le Protecteur du citoyen s'interroge sur le bien-fondé de la cotisation pour l'année financière 1995.

Des discussions supplémentaires amènent le Ministère à partager le point de vue du Protecteur du citoyen : pourquoi la citoyenne devrait-elle subir les répercussions d'erreurs commises par le Ministère et l'Inspecteur? Le ministère du Revenu accepte de revoir sa décision et annule la cotisation[8].

3.1.6.1.6 MULTIPLICATION DES ACTEURS

La Régie des rentes administre le régime public de rentes à contribution obligatoire des travailleurs du Québec. Elle verse des rentes et des prestations aux citoyens, notamment les rentes de retraite, de conjoint survivant et d'invalidité.

Les travailleurs autonomes qui ont des revenus dépassant l'exemption annuelle générale de 3 500 $ doivent cotiser au régime. Pour l'employé, la moitié de sa cotisation est payée par son employeur. C'est le Ministère qui perçoit les cotisations et les remet mensuellement à la Régie.

8. **Le Pacte social**
   3. ***La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens***
      - 3.4 Rendre des décisions non seulement conformes à la loi mais aussi raisonnables, justes et opportunes.
      - 3.6 Se donner les moyens pour agir, le cas échéant, en pure équité lorsque des circonstances exceptionnelles l'exigent.
      - 3.7 Éviter de se retrancher derrière une interprétation étroite de la loi, d'un règlement ou autre norme, et privilégier plutôt une approche ouverte qui en respecte le véritable sens, l'esprit et les fins, comme cela est prévu par la *Loi d'interprétation*.

3.1.6.1.6.1 LA MAUVAISE CASE

À la suite du décès de son époux, une citoyenne s'adresse à la Régie pour obtenir une prestation de décès, ainsi que la rente de conjoint survivant. La Régie refuse parce que le défunt n'a pas suffisamment contribué au Régime au cours de sa période « cotisable ». Une vérification confirme à la citoyenne que son mari n'a pas participé au régime pour l'année 1993.

Pourtant, cette dernière est persuadée que son mari, travailleur autonome, avait contribué au régime pour cette année. Elle tente de faire corriger la déclaration fiscale, mais le Ministère refuse : le délai maximal de cinq ans pour apporter des changements à une cotisation, prévu dans la *Loi sur le régime de rentes du Québec*[9], est écoulé.

L'enquête du Protecteur du citoyen confirme la version de la citoyenne. Son époux avait tout simplement inscrit ses revenus de travailleur autonome au mauvais endroit.

À la demande du Protecteur du citoyen, le Ministère a apporté la correction souhaitée et la citoyenne a donc pu toucher les rentes auxquelles elle avait droit[10].

3.1.6.1.6.2 PLUSIEURS EMPLOIS = PLUSIEURS MISÈRES

Un enseignant a plus d'un employeur. Entre autres, il travaille huit mois par année, à raison de trois heures par semaine, chez un employeur depuis trois ans. Ce dernier lui verse un salaire deux fois l'an, sans contribuer au régime à titre d'employeur et sans prélever la part du salarié.

L'employeur estime qu'il n'est pas obligé de cotiser à la Régie, car le salaire annuel payé au citoyen est inférieur à l'exemption personnelle de base de 3 500 $. L'enseignant demande alors au Ministère d'accepter sa cotisation et d'exiger celle de son employeur pour les années 1997 et 1998. Le Ministère refuse.

Insatisfait, le citoyen forme une opposition en septembre 1998. Le Ministère rend sa décision un an plus tard : il n'accepte que la contribution du salarié.

Le Protecteur du citoyen constate que l'employeur ne peut refuser de cotiser à la Régie, car l'exemption personnelle de base de 3 500 $ doit être ajustée en fonction du nombre de mois travaillés. De plus, en vertu de la *Loi sur le régime de rentes du Québec*, tout employeur doit effectuer des retenues, indépendamment des autres retenues faites par un autre employeur à l'égard d'un même salarié. En fait, un salarié qui occupe plusieurs emplois a souvent un revenu annuel inférieur à l'exemption personnelle chez chacun de ses employeurs. Cette situation désavantage le salarié puisqu'aucun employeur ne contribue ainsi au régime en son nom[11].

9. *Loi sur le régime de rentes du Québec*, L.R.Q., c. R-9.
10. **Le Pacte social**
    3. *La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens*
    3.7 Éviter de se retrancher derrière une interprétation étroite de la loi, d'un règlement ou autre norme, et privilégier plutôt une approche ouverte qui en respecte le véritable sens, l'esprit et les fins, comme cela est prévu par la *Loi d'interprétation*.
    7. *Respecter la dignité de la personne*
    7.7 Éviter, dans tout rapport avec les citoyens, de faire preuve d'une rigidité administrative excessive; demeurer rigoureux.
11. **Le Pacte social**
    3. *La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens*
    3.1 Respecter les lois et les règlements particuliers, ainsi que les lois d'application générale.

Le Ministère confirme au Protecteur du citoyen que l'employeur aurait dû cotiser à la Régie et admet que son guide à l'intention des employeurs aurait pu être plus précis sur le calcul des contributions lorsqu'un salarié a plus d'un employeur. Le Ministère s'engage à clarifier les explications du guide.

3.1.6.1.6.3 DÉDOUBLEMENT DE PERSONNALITÉ?

Un citoyen produit pour la première fois une déclaration de revenus pour l'année d'imposition 1997. Il reçoit un remboursement de Revenu Canada mais pas du Québec.

Entre-temps, le ministère de la Solidarité sociale réclame au citoyen 312 $ pour des prestations d'aide sociale versées en trop. L'avis est adressé à son nom, mais le numéro d'assurance sociale ainsi que la municipalité sont erronés. Il habite Montréal, alors que l'avis indique la ville de Saint-Jean-sur-Richelieu. Sa mère signale l'erreur au ministère de la Solidarité sociale qui corrige l'avis et en expédie un nouveau. Le citoyen et sa mère en concluent que le remboursement d'impôt du Ministère sera affecté à la dette d'aide sociale.

Lors de sa nouvelle demande d'aide sociale, il apprend que sa prestation mensuelle sera réduite de 56 $ en raison de l'existence d'une dette de 312 $; or, il croyait que cette dette avait été remboursée à même son remboursement d'impôt. Sa mère vérifie auprès d'un fonctionnaire du Ministère, mais celui-ci ne retrace ni le nom ni le numéro d'assurance sociale de son fils… et malheureusement, ce dernier n'a pas conservé copie de sa déclaration. Elle demande alors au Protecteur du citoyen de démêler l'imbroglio.

L'enquête confirme que le numéro d'assurance sociale apparaissant sur le « Relevé des prestations et indemnités » et l'adresse au dossier correspondent bien à ceux du fils. La situation est différente au Ministère puisqu'on n'y retrace aucune déclaration au nom du citoyen. Le Protecteur du citoyen demande donc au Ministère de vérifier s'il n'existerait pas une autre personne du même nom qui habiterait Saint-Jean-sur-Richelieu et qui aurait touché des prestations d'aide sociale.

Effectivement, un homme portant le même nom a non seulement été bénéficiaire de l'aide sociale mais a également contracté une dette envers le ministère de la Solidarité sociale. Le Ministère a confondu les deux contribuables en attribuant le numéro d'assurance sociale dans le mauvais dossier. Ainsi, la déclaration de revenus du citoyen habitant Montréal s'est retrouvée dans le dossier du résident de Saint-Jean-sur-Richelieu. Le Ministère a alors cotisé le citoyen de Montréal avec le numéro d'assurance sociale de son homonyme; et le remboursement d'impôt du citoyen de Montréal a été expédié au ministère de la Solidarité sociale afin de payer la dette d'aide sociale de celui de Saint-Jean-sur-Richelieu.

Bien des éclaircissements plus tard, le Protecteur du citoyen a obtenu du ministère du Revenu qu'il explique au ministère de la Solidarité sociale ce qui s'était passé. Ce dernier devra remettre au citoyen de Montréal le montant ayant servi à éponger la dette de son homonyme. Le ministère du Revenu, pour sa part, a versé des intérêts au citoyen à compter de la date de l'avis de cotisation[12].

12. **Le Pacte social**
7. *Respecter la dignité de la personne*
7.1 Éviter de traiter le citoyen comme un code informatique et chercher plutôt à saisir ses caractéristiques particulières et ses points de vulnérabilité.

Toutefois, l'histoire ne se termine pas là… Quelque temps après, le citoyen signale que le ministère de la Solidarité sociale lui envoie toujours des états de compte pour une dette à l'aide sociale avec, encore une fois, le numéro d'assurance sociale et l'adresse du résident de Saint-Jean-sur-Richelieu.

Le Protecteur du citoyen est intervenu et le ministère de la Solidarité sociale a finalement effectué les corrections nécessaires.

3.1.6.1.7 PROJET DE LOI Nº 390

Au mois de mars 2000, le Protecteur du citoyen est intervenu pour commenter le projet de loi nº 390, présenté à l'Assemblée nationale en décembre 1999 par la députée de Beauce-Sud. Ce projet de loi avait notamment pour objet de modifier les dispositions de la *Loi sur le ministère du Revenu* en vue d'empêcher le ministre d'utiliser ses pouvoirs de recouvrement lorsqu'une personne émet un avis d'opposition ou interjette appel d'une cotisation, et ce, jusqu'à ce qu'une décision finale soit rendue sur le fond du litige. En accord avec ce principe, le Protecteur du citoyen estime que les pouvoirs de recouvrement accordés au Ministère créent un déséquilibre des rapports de force entre les citoyens et l'État.

L'utilisation de ces pouvoirs par le Ministère pouvait porter des atteintes graves, voire irréparables, à la situation financière d'un citoyen et contrevenait au principe de la justice naturelle selon lequel « toute personne a le droit d'être entendue[13] ».

13. **Le Pacte social**
4. *Le respect de la justice naturelle envers les citoyens*
4.1 Éviter de prendre des décisions sans que le citoyen ait pu faire valoir son point de vue ou sans qu'il ait eu l'occasion de fournir l'ensemble des renseignements utiles.

14. *Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires*, L.R.Q., c. P-2.2.

15. Le taux de lésion est le nombre de réclamations fondées sur le nombre d'enquêtes complétées par le Protecteur du citoyen.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, qui joignait sa voix à celle de plusieurs groupes, dont le Barreau du Québec et l'Association de planification fiscale et financière, le ministre du Revenu a annoncé à l'Assemblée nationale, le 4 mai 2000, le dépôt prochain d'un projet de loi à ce sujet.

3.1.6.2 LES PENSIONS ALIMENTAIRES

3.1.6.2.1 PERCEPTION DES PENSIONS ALIMENTAIRES

La *Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires*[14], entrée en vigueur le 1er décembre 1995, a instauré un régime universel de perception. C'est dire que les parties ayant une obligation alimentaire fixée dans un jugement exécutable au Québec y sont assujetties. L'application de cette loi est confiée au ministère du Revenu qui perçoit la pension des débiteurs et la verse aux créanciers.

Ce régime universel de perception des pensions alimentaires est entré en vigueur six mois plus tôt que prévu. Le manque de personnel et de formation ainsi qu'un système informatique programmé à la hâte ont contribué à ce que, dès le départ, le régime connaisse des ratés, et force est de constater que les répercussions de cette implantation précipitée se font encore sentir quatre ans plus tard.

Au cours de l'exercice 1999-2000, le Protecteur du citoyen a reçu 796 réclamations. De ce nombre, 503 demandes ont fait l'objet d'une enquête approfondie pour un total de 208 réclamations fondées, soit un taux de lésion de 41 %[15].

Ce qui caractérise surtout l'exercice 1999-2000, c'est la lenteur du Ministère à apporter les améliorations souhaitées : toujours pas d'enquêteurs en matière de recouvrement; toujours pas de lien informatique avec le ministère de la Solidarité sociale; la question des avances n'est pas réglée; la programmation du système est à refaire, sinon en totalité, du moins en partie.

Par ailleurs, dans son désir d'accomplir son mandat et d'apaiser les créanciers, il arrive parfois que le Ministère manque de souplesse à l'égard de certains débiteurs, leur causant ainsi des préjudices importants.

3.1.6.2.2 LES RÉCLAMATIONS PROVENANT DES CRÉANCIERS

Au cours de l'exercice 1999-2000, le Protecteur du citoyen n'a reçu aucune réclamation concernant les délais d'assignation des dossiers. En juin 1999, le Ministère avait atteint son objectif à cet égard[16], et il semble qu'il ait réussi à maintenir le cap.

3.1.6.2.2.1 LES DÉLAIS D'EXÉCUTION LORSQUE LE DÉBITEUR RÉSIDE HORS QUÉBEC

Cela dit, il existe une exception à ce constat : plus de quatre ans après l'entrée en vigueur de la *Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires*, les dossiers dits « à exécution réciproque » ne sont pas encore tous assignés à un agent pour traitement. Ces dossiers, régis par la *Loi sur l'exécution réciproque d'ordonnances alimentaires*[17], portent sur la perception des pensions lorsque le débiteur ne réside pas au Québec. C'est alors le percepteur des autres provinces – et de quelques États américains ainsi que de la France – qui est mandaté pour recouvrer les montants impayés qu'il remet par la suite au Ministère; selon ce dernier, 290 dossiers à exécution réciproque sont toujours en attente de traitement.

Par ailleurs, une fois assigné, ce type de dossiers connaît des délais de perception variant de neuf à douze mois. S'il est vrai que le Ministère est tributaire de juridictions extérieures, il n'en demeure pas moins un intermédiaire qui détient un rôle prépondérant : celui de s'assurer que le percepteur étranger exécute son mandat. Or, les enquêtes du Protecteur du citoyen ont révélé que plusieurs agents n'effectuent aucune relance auprès des autres percepteurs. C'est souvent la créancière elle-même qui prend la situation en main et qui communique – à ses frais – avec la province ou l'État où réside son ex-conjoint[18].

En janvier 2000, les gestionnaires ont fait part au Protecteur du citoyen de leur intention d'instaurer un mécanisme de suivi dans le traitement de ces dossiers. Il va sans dire qu'il suivra de près ce dossier.

3.1.6.2.2.2 LES DÉLAIS DES DOSSIERS EN RECOUVREMENT

Autre domaine où les réclamations des créanciers portant sur les délais prennent de plus en plus d'ampleur : le dossier en recouvrement.

16. Entre le prononcé du jugement et le premier versement au créancier, l'objectif était d'un mois pour les nouvelles ordonnances et de 2 mois pour les dossiers ouverts à la suite d'une déclaration pour défaut de paiement de la part du créancier.
17. *Loi sur l'exécution réciproque d'ordonnances alimentaires*, L.R.Q., c. E-19.
18. **Le Pacte social**
    8. *Tout faire pour agir de façon responsable envers les citoyens*
    8.6 Fournir le service, le renseignement ou la décision dans un délai raisonnable
    8.7 Surveiller constamment les délais d'attente afin de les réduire.
    8.8 Intervenir plutôt que de se limiter à attendre lorsqu'un délai est imputable à d'autres employés et faire en sorte qu'ils agissent avec diligence.

Lorsque les démarches de perception entreprises par la Direction de la perception des pensions alimentaires n'ont pas porté leurs fruits, le dossier est transmis au Centre de perception fiscale pour recouvrement des montants impayés. Celui-ci procède alors aux recherches nécessaires pour retrouver les débiteurs et leurs biens. Il pratique les saisies-arrêts administratives permises en application de la loi (salaires, comptes bancaires, certificats de dépôt, loyers, etc.). En outre, avec l'assistance du contentieux, son personnel introduit les différents recours judiciaires prévus dans le *Code de procédure civile*[19]. Il négocie également des ententes de paiement avec les débiteurs.

Il est évident que le traitement d'un dossier en recouvrement requiert davantage de temps que le traitement d'un dossier dont la perception peut s'effectuer par retenue à la source. En effet, qui dit « recouvrement » dit, dans la majorité des cas, « débiteurs récalcitrants » et le Ministère doit alors appliquer un ensemble de mesures, administratives ou judiciaires. Cela dit, les créanciers sont en droit d'exiger que le Ministère prenne tous les moyens requis pour percevoir les arrérages, ce qui n'est pas le cas.

Dans le but d'être efficace, le Ministère doit pouvoir interroger différents témoins et, pour ce faire, il faut du personnel sur la route. Or, malgré un projet pilote qui a donné d'excellents résultats, le Centre de perception a abandonné cette activité et a démantelé son équipe à cause des compressions.

19. *Code de procédure civile*, L.R.Q., c. C-25.
20. LE PROTECTEUR DU CITOYEN. *Problèmes d'application de la Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires*. Deuxième rapport, juin 1998.
21. **Le Pacte social**
5. *L'Administration au service des citoyens*
5.1 Toujours respecter l'esprit de la loi lors de la conception, de l'implantation ou de la mise à jour d'un programme gouvernemental. Selon la *Loi d'interprétation*, une loi est présumée éliminer des préjudices.
5.2 Adopter des règles et les processus qui favorisent le bien-être du citoyen plutôt que la pure commodité de l'Administration.

Il faut se rappeler que, si le recouvrement des pensions est confié au ministère du Revenu, c'est en raison des moyens d'action dont il dispose. Alors, même s'il existe au sein de celui-ci une unité de vérification indépendante où les enquêteurs sont investis des pouvoirs des commissaires d'enquête et même si certains dossiers « pension alimentaire » lui sont transmis, aucune priorité ne leur est accordée.

Dans son rapport spécial de juin 1998[20], le Protecteur du citoyen avait recommandé au Ministère d'accorder une priorité aux créances alimentaires lors du traitement en vérification. La sous-ministre avait tout de suite donné son accord. Cependant, le problème perdure, car les dossiers du type « pension alimentaire » ne sont pas transmis à la vérification.

Dans le même rapport, le Protecteur du citoyen avait également recommandé que le Ministère étudie la possibilité d'instaurer une unité de vérification propre au recouvrement des pensions, comme cela est prévu dans le chapitre VI de la *Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires*[21]. Il n'a toujours pas donné suite à cette recommandation.

Le Protecteur du citoyen constate donc que le Ministère en ce domaine ne respecte pas la gestion par résultats.

3.1.6.2.3 MANQUE D'HARMONISATION AVEC LE MINISTÈRE DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE

L'absence de coordination dans les échanges de renseignements entre le ministère du Revenu et celui de la Solidarité sociale continue de causer des préjudices aux créanciers qui

reçoivent des prestations d'aide sociale à défaut de toucher leur pension.

3.1.6.2.3.1 L'AIDE SOCIALE ENCOURAGÉE?

Une citoyenne s'adresse au Protecteur du citoyen en mai 1999. Elle recevait une prestation d'aide sociale de 425 $ par mois et, depuis environ trois mois, le montant est passé à 625 $, sans raison apparente. Intriguée, elle appelle son agente et apprend que le surplus provient de l'encaissement d'arrérages de pension alimentaire. Son ex-conjoint lui confirme qu'il paie effectivement 1 445 $ par mois pour la pension et les arrérages, et ce, depuis deux ans ! Elle conteste que le ministère de la Solidarité sociale ne l'ait pas avisée plus tôt.

En effet, elle aurait pu quitter l'aide sociale et avoir un revenu mensuel de 665$, soit le montant de la pension courante, au lieu de 425 $. L'enquête a révélé que le ministère de la Solidarité sociale n'avait pas effectué de mise à jour dans ce dossier depuis deux ans. À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, elle a pu quitter l'aide sociale et reçoit maintenant sa pension. De plus, un chèque de 1 290 $ lui a été émis pour les arrérages.

Ainsi, faute de lien informatique avec le ministère de la Solidarité sociale, le ministère du Revenu n'était pas en mesure de constater que le montant d'aide sociale était inférieur au montant de la pension, ce qui lui aurait permis de verser l'argent directement à la créancière[22].

En juin 1998, dans son rapport spécial sur les pensions alimentaires, le Protecteur du citoyen recommandait que les deux ministères accélèrent la mise en œuvre du lien informatique. Depuis, ils ont tenu des rencontres afin de préciser leurs besoins respectifs. Un rapport a été transmis à la Direction de la législation du ministère du Revenu qui procède actuellement à l'analyse des documents. Par la suite, les conclusions de leurs travaux seront soumises à la Commission d'accès à l'information pour approbation.

3.1.6.2.4 LES AVANCES

Au cours de l'exercice précédent, le Protecteur du citoyen s'était déjà penché sur la question des avances. Dans son rapport annuel 1998-1999[23], on pouvait lire :

« En vertu de l'article 36 de la *Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires*, le ministre peut verser au nom du débiteur des sommes à titre de pension alimentaire pendant un maximum de trois mois et jusqu'à concurrence de 1 500 $. Il s'agit des avances.

En théorie, le bien-fondé de cette disposition est indéniable. En effet, le créancier n'a pas à être pénalisé des délais administratifs inhérents à la procédure par retenue à la source (avis à l'employeur, remise des sommes prélevées, encaissement, etc.), d'où la possibilité d'obtenir des avances pendant cette période.

22. **Le Pacte social**
5. *L'Administration au service des citoyens*
5.1 Toujours respecter l'esprit de la loi lors de la conception, de l'implantation ou de la mise à jour d'un programme gouvernemental. Selon la *Loi d'interprétation*, une loi est présumée éliminer des préjudices.
5.2 Adopter des règles et les processus qui favorisent le bien-être du citoyen plutôt que la pure commodité de l'Administration.

23. LE PROTECTEUR DU CITOYEN. *Rapport annuel 1998-1999*, p.110.

En pratique cependant, le fait d'octroyer des sommes « avancées » plutôt que de soulager le créancier aux prises avec un budget serré a davantage contribué à son endettement. Voici en quelles circonstances, en principe, les avances sont recouvrables du débiteur puisqu'elles sont versées en son nom.

Il existe une exception à cette règle. Ainsi, lorsqu'un jugement annule rétroactivement la pension et que des avances ont été versées pendant cette période, le Ministère réclame le montant des avances au créancier en vertu de l'article 33 de la *Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires*[24]. »

Le problème découle de l'ignorance du régime des avances. Ni le juge, ni les avocats, ni le débiteur, ni même le créancier qui a toujours reçu des chèques ne peuvent le savoir puisque le chèque indique : « Ce montant vous est versé à titre de pension alimentaire. » Dès lors, le tribunal n'est jamais saisi de la question; il ne peut donc pas ordonner au créancier ou au débiteur de rembourser ces avances. Avec le jugement, le créancier apprend avec consternation qu'il doit de l'argent.

Le Protecteur du citoyen a donc recommandé au Ministère d'informer les parties de l'existence de ces avances ainsi que des conséquences d'une annulation rétroactive de la pension[25]. Devant l'inaction du Ministère, le Protecteur du citoyen a réitéré sa recommandation à plusieurs reprises, pour finalement apprendre que la programmation informatique ne permet que rarement de déterminer avec exactitude le montant des avances accordées pour une période donnée! »[26]

De plus, au cours de l'exercice 1999-2000, le Protecteur du citoyen a découvert que le Ministère se remboursait le montant des avances à même la pension courante. En d'autres termes, il s'octroyait une priorité de paiement[27].

Le Protecteur du citoyen a fait valoir qu'il était de la nature même d'une pension alimentaire de couvrir les besoins essentiels et courants des créanciers, souvent des enfants. En juin 1999, la Direction de la législation a formulé – à la demande du Protecteur du citoyen – une opinion juridique à cet égard : la pension doit être versée en priorité ; les avances seront remboursées au prorata des arrérages dus au créancier.

Malgré la position sans équivoque des légistes du Ministère, il aura fallu quatre mois pour que les autorités réagissent. Finalement, le 28 septembre 1999, une directive était transmise aux agents. La situation n'est cependant pas complètement réglée puisque le système est toujours programmé de façon que les avances soient créditées en premier. Les agents doivent donc effectuer des transactions manuelles pour que la pension soit versée en priorité.

24. Art. 33 : « Le créancier alimentaire qui reçoit du Ministère un montant auquel il n'a pas droit, doit le lui rembourser. »

25. **Le Pacte social**
1. *La transparence de l'Administration envers les citoyens*
1.1 Faire part au citoyen des décisions qui le concernent en prenant soin d'en expliquer les motifs dans des termes qu'il comprend.
1.2 Fournir en temps utile au citoyen une information adéquate et accessible
1.3 S'assurer, le cas échéant, que le citoyen a bien compris l'information.

26. **Le Pacte social**
5. *L'Administration au service des citoyens*
5.1 Toujours respecter l'esprit de la loi lors de la conception, de l'implantation ou de la mise à jour d'un programme gouvernemental. Selon la *Loi d'interprétation*, une loi est présumée éliminer des préjudices.
5.2 Adopter des règles et les processus qui favorisent le bien-être du citoyen plutôt que la pure commodité de l'Administration.

27. **Le Pacte social**
3. *La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens*
3.1 Respecter les lois et les règlements particuliers, ainsi que les lois d'application générale.

3.1.6.2.4.1 UN MINISTÈRE GOURMAND

En avril 1999, une mère de famille s'adresse au Protecteur du citoyen parce qu'elle a une dette envers le Ministère qui lui paraît excessive. Elle a tenté, sans succès, de conclure une entente pour rembourser cette dette. Le Ministère préfère conserver l'argent reçu du débiteur et, en conséquence, ne lui verse plus sa pension.

Voici les faits : un jugement de divorce, rendu le 11 juin 1998, accordait à la mère une pension mensuelle de 1 034,27 $ pour le bénéfice de ses trois enfants mineurs et de 200 $ pour elle-même. Le 20 novembre 1998, la Cour supérieure entérinait une convention intérimaire liquidant le montant des arrérages dus en 1998 au profit des enfants à 827,07 $ et prévoyait une pension alimentaire de 342,06 $ par mois à compter du 1er janvier 1999. La pension alimentaire à l'intention de la mère elle-même était annulée à compter du 18 juillet 1998.

À la date de la signature de la convention, le Ministère enregistrait un déficit de 2 078,50 $ en raison d'un « trop-versé » à la créancière ainsi que des sommes avancées au nom du débiteur.

Dans un premier temps, le Ministère réclame la totalité de cette somme à la citoyenne. Pendant cette période, la pension allouée aux enfants sert à rembourser la dette et le Ministère ne verse plus rien.

À la suite de la plainte écrite de la citoyenne, le chef d'équipe demande une opinion juridique sur le montant de la réclamation. La Direction de la législation est d'avis que le débiteur doit rembourser 1 000 $ (les avances) et la créancière 1 078 $ (le « trop-versé »). La question de la compensation à même la pension n'est pas abordée.

À la demande du Protecteur du citoyen, la Direction de la législation informe les gestionnaires que leur pratique concernant le remboursement des avances ne respecte pas les principes qui sous-tendent le droit et que le mécanisme de compensation ne peut s'appliquer à une pension alimentaire[28].

À la suite de cette intervention, un montant de 1 368,24 $ a été versé à la mère pour les mois où elle n'avait pas touché sa pension.

3.1.6.2.5 LES RÉCLAMATIONS PROVENANT DES DÉBITEURS

Si l'un des objectifs de la loi est de favoriser la régularité et la stabilité des paiements de pension alimentaire, le Ministère ne doit pas pour autant oublier qu'il n'est qu'un intermédiaire et que l'exercice du pouvoir qu'il détient doit se faire dans le respect des droits de toutes les parties.

Plusieurs débiteurs s'adressent au Protecteur du citoyen et contestent l'excès de rigidité du Ministère, car les « ententes » de paiement ne tiennent pas compte de leur capacité financière. De plus, ils dénoncent le fait d'être obligés de fournir des preuves de versement, alors que le Ministère est souvent

28. **Le Pacte social**
    3. ***La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens***
        3.4 Rendre des décisions non seulement conformes à la loi mais aussi raisonnables, justes et opportunes.
    5. ***L'Administration au service des citoyens***
        5.2 Adopter des règles et les processus qui favorisent le bien-être du citoyen plutôt que la pure commodité de l'Administration.

en mesure de faire lui-même les vérifications. Les quatre cas suivants illustrent les problèmes vécus par les débiteurs dans leurs tractations avec le Ministère.

3.1.6.2.5.1 ABUS DE POUVOIR

Un débiteur s'adresse au Protecteur du citoyen en février 2000 parce que le Ministère s'apprête à faire une retenue à la source qui ne lui laisse presque rien pour subvenir à ses besoins. Pourtant, il a fourni un état de ses revenus et dépenses et a tenté de conclure une entente pour verser 100 $ tous les 15 jours : 65 $ pour la pension et 35 $ pour les arrérages. Or, le Ministère exige 234 $.

Les arrérages s'élèvent à 6 000 $. Le citoyen explique qu'il a eu de nombreuses difficultés financières au cours des dernières années : il a été prestataire de l'assurance-emploi, puis de l'aide sociale et a dû faire une faillite personnelle. Comme il a déposé une requête en annulation d'arrérages dont l'audition est fixée au 12 juin, il demande au Ministère de comprendre sa situation. De plus, son ex-conjointe ne sera pas pénalisée par l'entente qu'il propose puisqu'elle est bénéficiaire de l'aide sociale et que le ministère de la Solidarité sociale est subrogé à ses droits.

Le Protecteur du citoyen communique avec la gestionnaire et lui fournit les documents pertinents. Rien n'y fait. Suivant la voie hiérarchique, le Protecteur du citoyen s'adresse alors à la directrice et lui demande d'exercer le pouvoir discrétionnaire que lui accorde la loi[29].

Le responsable des plaintes informe le Protecteur du citoyen que le Ministère maintient sa décision. La justification : parce que le débiteur serait un salarié. Or, comme le pouvoir discrétionnaire du ministre est prévu sur le chapitre des retenues à la source, un salarié a le droit d'en bénéficier. De plus, le fait que le citoyen travaille constitue une garantie future de paiement, mais le Ministère demeure intraitable…

Le Protecteur du citoyen demande alors l'avis du créancier, en l'espèce le ministère de la Solidarité sociale. Ce dernier accepte la position du Protecteur du citoyen et une entente est conclue : la retenue est modifiée à la baisse[30].

3.1.6.2.5.2 COMMODITÉ ADMINISTRATIVE

Un citoyen a droit à des arrérages totalisant 15 000 $. Il conteste les modalités de remboursement exigées par le Ministère; on lui demande son autorisation écrite pour faire une retenue à la source de plus 50 % de son revenu brut. On l'informe que, à défaut d'autorisation, son dossier sera transféré au Centre de perception fiscale et que des frais s'ajouteront à sa dette.

Le Ministère se base sur une clause d'un protocole d'entente intervenu entre la Direction de la perception et le Centre de perception fiscale en mai 1999 :

29 ***Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires***
Art. 15 - « Le ministre détermine la somme qui peut être retenue en tenant compte des versements de pension alimentaire qui doivent être effectués, jusqu'à concurrence de la partie saisissable pour dette alimentaire telle que déterminée en application du deuxième alinéa de l'article 553 du Code de procédure civile. Il peut inclure dans cette somme, dans la proportion qu'il détermine, les arrérages de pension et les frais, s'il en est. »

30 **Le Pacte social**
7. *Respecter la dignité de la personne*
7.7 Éviter, dans tout rapport avec les citoyens, de faire preuve d'une rigidité administrative excessive; demeurer rigoureux.

« Prendre entente dans les situations où l'entente couvre la totalité des arrérages et la sûreté sur une période de 12 mois et moins, sans égard au montant de la créance tout en assurant le paiement régulier de la pension courante. Exceptionnellement, le gestionnaire pourra autoriser l'acceptation d'une entente totale ne rencontrant pas ces paramètres[31]. »

S'il est vrai que ce centre est mieux équipé pour procéder à l'analyse de la capacité financière des débiteurs, il ne faudrait pas que le Ministère rende des décisions déraisonnables ou illégales par pure commodité administrative. Dans ce cas, la demande contrevenait au *Code de procédure civile* qui limite la saisie sur salaire à 50 % pour une dette alimentaire.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, le Ministère a finalement respecté la loi[32].

3.1.6.2.5.3 APPLICATION ABUSIVE DE LA LOI

Un citoyen s'adresse au Protecteur du citoyen en octobre 1999. Il conteste la décision du Ministère d'obliger son employeur à retenir 50 % de son salaire brut depuis la collocation (saisie salariale englobant plus d'une dette). Seule une dette de nature alimentaire donne ouverture à une saisie aussi élevée que 50 % du salaire brut. Dans la majorité des dossiers en collocation, le Ministère doit réclamer du tiers saisi le maximum afin que tous les créanciers soient honorés. De plus, toute collocation n'entraîne pas automatiquement une saisie de 50 %.

Le citoyen doit 1 200 $ à une créancier ordinaire et 16,42 $ par semaine à un créancier alimentaire. La pension étant peu élevée, la presque totalité des sommes saisies servent à rembourser la dette civile.

Grâce au Protecteur du citoyen, le pourcentage de la saisie a été diminué pour tenir compte du montant réel de la pension. Le Ministère s'est engagé à formuler une directive pour que cette situation ne se reproduise plus et que la règle « du 50 % » soit mieux comprise[33].

3.1.6.2.5.4 ATTITUDE PROCRÉANCIÈRE

Un citoyen s'adresse au Protecteur du citoyen parce qu'il conteste les arrérages réclamés par le Ministère (4 779 $) qui, à son avis, ne se fie qu'aux dires de son ex-conjointe.

Le Protecteur du citoyen demande alors au Ministère de refaire le calcul : le citoyen ne doit en réalité que 400 $ d'arrérages. Le Ministère avait effectivement négligé de tenir compte de la version du débiteur[34].

En octobre, le même citoyen a encore recours au Protecteur du citoyen parce que le Ministère refuse de reconnaître un reçu venant du ministère de la Justice, en date de juillet 1996, comme preuve de paiement, car le registre ne mentionne pas ce paiement.

31. Protocole d'entente de fonctionnement entre la Direction générale de la capitale et des régions, la Direction principale de la perception des pensions alimentaires et le Centre de perception fiscale, 7 mai 1999, art.5.2.

32. **Le Pacte social**
3. ***La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens***
3.1 Respecter les lois et les règlements particuliers, ainsi que les lois d'application générale.

33. **Le Pacte social**
3. ***La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens***
3.4 Rendre des décisions non seulement conformes à la loi mais aussi raisonnables, justes et opportunes.
7. ***Respecter la dignité de la personne***
7.7 Éviter, dans tout rapport avec les citoyens, de faire preuve d'une rigidité administrative excessive; demeurer rigoureux.

34. **Le Pacte social**
4. ***Le respect de la justice naturelle envers les citoyens***
4.1 Éviter de prendre des décisions sans que le citoyen ait pu faire valoir son point de vue ou sans qu'il ait eu l'occasion de fournir l'ensemble des renseignements utiles.

Le Protecteur du citoyen souligne que le ministère de la Justice n'agit plus comme percepteur depuis avril 1996 et que son registre est devenu caduc en mai 1996. Ignorant que son dossier avait été transféré au ministère du Revenu, le débiteur a continué de faire ses versements au Palais de justice.

Le Ministère reconnaît finalement le reçu, mais refuse de réduire ses arrérages tant que la créancière n'aura pas confirmé avoir reçu cet argent[35]. Le Protecteur du citoyen insiste sur le fait que le débiteur a payé et n'a pas à recevoir une confirmation de son ex-conjointe. L'affaire est finalement réglée à la satisfaction du débiteur.

35. **Le Pacte social**
7. *Respecter la dignité de la personne*
7.7 Éviter, dans tout rapport avec les citoyens, de faire preuve d'une rigidité administrative excessive; demeurer rigoureux.

3.1.7

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

« Le ministère de la Santé et des Services sociaux détermine les grandes priorités, les objectifs et les orientations en matière de santé et de services sociaux et veille à leur application. Ainsi, son rôle s'articule principalement autour des questions suivantes: les objectifs nationaux de santé et de bien-être; les politiques d'ensemble; la répartition équitable des ressources entre les régions et leur utilisation efficiente.

D'une manière plus précise, le Ministère a pour fonction d'établir les politiques de santé et de services sociaux; de voir à leur mise en œuvre, à leur application et à leur évaluation; d'approuver les priorités régionales et les plans régionaux d'organisation de services; de répartir équitablement les ressources humaines, matérielles et financières entre les régions; de procéder à la coordination de l'enseignement et de la recherche; d'élaborer les cadres de gestion des ressources humaines, matérielles et financières; d'établir les politiques et les programmes d'adaptation de la main-d'œuvre du réseau; d'assurer la coordination interrégionale des services; d'assurer la coordination des programmes de santé publique et de prendre les mesures pour assurer la protection de la santé publique; d'établir les politiques relatives à l'approvisionnement en commun de biens et de services par les établissements[1]. »

3.1.7.1 RÉCLAMATIONS

	INDIVIDUELS	EFFETS COLLECTIFS
1999-2000	73	10
1998-1999	88	5
1997-1998	63	5
1996-1997	51	4

3.1.7.1.1 DEMANDES D'INTERVENTION HORS COMPÉTENCE

Le Protecteur du citoyen a reçu 1 123 réclamations qui ne sont pas de son ressort à l'égard du réseau de la santé et des services sociaux par rapport à 808 pour 1998-1999, soit une augmentation de 315, ce qui est considérable. Comme le Protecteur du citoyen l'a souvent déploré, il ne peut faire enquête sur les actions, missions et décisions des établissements du réseau, puisque le gouvernement a choisi de faire chapeauter les réclamations par le Commissaire aux plaintes plutôt que par un organisme indépendant et impartial. Ces réclamations concernent principalement la Direction de la protection de la jeunesse (276) et les centres hospitaliers (247).

1. MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX. *Mission*, [www.msss.gouv.qc.ca], 2000.

3.1.7.1.2 LA NATURE DES RÉCLAMATIONS

La nature des réclamations concerne principalement l'accès aux services[2]. Les établissements énoncent qu'ils n'ont pas les ressources nécessaires pour remplir leur mandat. Les citoyens se plaignent de la violation de leurs droits et d'avoir à les défendre devant une machine colossale à plusieurs paliers, de nombreux acteurs, avec une loi et une réglementation complexes. Le recours aux tribunaux est souvent la seule alternative pour les préjudices graves, mais celui-ci se révèle peu utile puisque peu de citoyens ont les moyens d'utiliser cette solution.

3.1.7.2 LES INTERVENTIONS PUBLIQUES DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Le Protecteur du citoyen suscite la réflexion ou participe à des changements de lois, de règlements et de politiques.

Il a pris part aux *Journées annuelles* de la santé publique, première démarche vers l'élaboration d'une nouvelle loi sur la santé publique. Il a aussi produit un mémoire, devant la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, sur l'exploitation des personnes âgées[3] et a formulé des recommandations pour prévenir leur exploitation et pour assurer à la personne en perte d'autonomie les services et les soins requis, et ce, qu'elle soit logée à son domicile, en résidence d'hébergement privée ou dans un établissement public.

Le Protecteur du citoyen a également demandé au Ministère d'apporter des correctifs pour rendre le régime de traitement des plaintes du réseau plus accessible à cette population et plus efficace en matière de protection des droits de la personne. En outre, le Protecteur du citoyen estime que le Ministère doit encadrer davantage le développement de l'hébergement dans le secteur privé en délivrant un permis d'exploitation à condition que le propriétaire se soumette à la *Loi sur les services de santé et des services sociaux*[4], en matière de services et de soins requis par l'état des personnes en perte d'autonomie.

3.1.7.3 SUICIDE CHEZ LES JEUNES : UN CHAMPIONNAT PEU GLORIEUX

En avril 1999, en présence du ministre délégué à la Santé, aux Services sociaux et à la Protection de la jeunesse, le Protecteur du citoyen, accompagné du président du Collège des médecins et du directeur général de l'Association des centres jeunesse du Québec, a rendu public un rapport conjoint sur le suicide des usagers des centres jeunesse[5]. Ces jeunes cumulent de nombreux facteurs de risque et présentent un taux de suicide de beaucoup supérieur au taux, déjà alarmant, observé dans l'ensemble de la population des jeunes Québécois.

Aujourd'hui, malgré les efforts de plusieurs organismes, individus et chercheurs, le taux de suicide chez les jeunes se situe parmi les plus élevés à l'échelle mondiale et continue de progresser; le suicide, dans ce groupe d'âge, est largement associé à la présence d'une maladie psychiatrique à laquelle viennent souvent se greffer des difficultés liées à la famille, au milieu de vie ou à des évènements stressants.

2. Voir le chapitre 3.1.8, p. 94
3. LE PROTECTEUR DU CITOYEN. *Contrer l'exploitation par l'élimination des facteurs de risque*, février 2000.
4. *Loi sur les services de santé et des services sociaux*, L.R.Q., c. S-5.
5. ASSOCIATION DES CENTRES JEUNESSES, COLLÈGE DES MÉDECINS, LE PROTECTEUR DU CITOYEN. *Le suicide chez les usagers des centres jeunesses : il est urgent d'agir !*, avril 1999

L'objectif était de proposer des solutions concrètes aux problèmes majeurs de cloisonnement et d'absence de concertation entre les établissements et entre les professionnels des réseaux médical et social qui compromettaient l'accessibilité aux soins et aux services auxquels ils ont droit et dont ils ont un urgent besoin.

Un bilan provisoire des suites données aux recommandations formulées dans ce rapport permet déjà d'affirmer que la problématique du suicide chez les jeunes est enfin reconnue comme l'une des plus graves questions de santé publique. Dès le dépôt du rapport, le ministre délégué a annoncé l'injection de fonds publics spécialement pour la prévention du suicide et a manifesté sa volonté de prendre en considération les besoins spécifiques des jeunes vivant dans les centres jeunesse dans la mise en œuvre de la stratégie d'action pour contrer le suicide.

Quant aux centres jeunesse et au Collège des médecins, ils ont entrepris de bâtir conjointement un protocole d'intervention auprès des jeunes qui vivent dans ces centres jeunesse et de voir à l'élaboration de programmes de formation au dépistage et à l'intervention auprès de ces jeunes. Plusieurs recherches déjà engagées afin d'améliorer la connaissance de ce phénomène se poursuivent et d'autres ont pu être amorcées avec l'appui des organismes de soutien à la recherche et du Ministère.

3.1.7.4 QUELQUES DOSSIERS SIGNIFICATIFS

3.1.7.4.1 VIE EN DANGER, FAUTE DE BUDGET?

Deux citoyens, à qui le centre local de services communautaires (CLSC) refusait une compensation financière pour les frais de transport engagés afin de recevoir des traitements de dialyse dans un établissement d'une autre région, se sont adressés au Protecteur du citoyen. Le CLSC avait épuisé le budget alloué, dans le Programme Transport/Hébergement, par la régie régionale. Compte tenu de l'urgence, puisque ces personnes avaient besoin de trois traitements et plus par semaine et que ces traitements étaient vitaux, le Protecteur du citoyen est donc intervenu; le CLSC et la régie régionale ont trouvé les fonds nécessaires pour que ces personnes puissent voir leurs frais remboursés[6].

Le Protecteur du citoyen a entrepris une étude globale du programme d'aide et en saisira le Ministère.

3.1.7.4.2 UNE QUESTION DE RESPECT DE LA PERSONNE

Le Protecteur du citoyen a reçu de parents des réclamations sur le manque de moyens des centres de réadaptation, pour leurs enfants autistes ou dysphasiques.

Les sommes consacrées aux services aux autistes font parties de l'enveloppe de la déficience intellectuelle, laquelle englobe l'ensemble des budgets affectés aux services fournis aux enfants comme aux adultes. L'organisation des services varie

6. **Le Pacte social**
   5. ***L'Administration aux service des citoyens***
      5.4 Allouer les ressources aux bons endroits pour éviter que le citoyen ne soit nécessairement la première ou la seule victime d'une compression budgétaire.

donc d'une région à l'autre en fonction du budget qui y est alloué. Il arrive même que des sommes soient affectées à d'autres priorités[7].

Par ailleurs, lors de l'enquête, le Protecteur du citoyen a constaté que, à la Régie régionale de Québec, 75 jeunes enfants dysphasiques sont en attente de traitement et le délai d'attente est de 18 mois. Le Protecteur du citoyen a fait part de ces problèmes sérieux à la ministre de la Santé et des Services sociaux. Il attend sa réponse.

3.1.7.4.3 UNE PROTECTION NÉCESSAIRE

Un étudiant d'une école privée reçoit une formation comme préposé aux bénéficiaires. Il s'est demandé si l'établissement de santé et l'école avaient vérifié si les stagiaires avaient été vaccinés ou avaient subi les examens de dépistage avant le début des stages, comme c'est la pratique dans le réseau public.

Le Protecteur du citoyen a considéré le développement rapide des services et des soins de maintien à domicile dans le secteur privé, un phénomène qui fait suite aux orientations du Ministère de favoriser le maintien des personnes en perte d'autonomie le plus longtemps dans leur milieu de vie. Il a alors saisi la Direction générale de la santé publique pour que soit analysée l'opportunité d'assujettir le personnel soignant dans le secteur privé aux mêmes règles que celles qui prévalent dans le réseau public.

La Direction générale de la santé publique a accepté sa demande en soumettant le tout au groupe de travail qui révise la loi de sorte que celle-ci prévoit la vaccination du personnel soignant du secteur privé comme du secteur public. La situation sera également signalée au comité mixte des ministères de l'Éducation et de la Santé et des Services sociaux afin que les établissements d'enseignement privés sur la santé adoptent les mêmes pratiques que ceux du réseau public[8].

3.1.7.5 ADOPTION INTERNATIONALE : LES ADOPTANTS SONT-ILS PROTÉGÉS?

Le Protecteur du citoyen a reçu des réclamations de personnes qui ont vu leur projet d'adoption privée refusé par le Secrétariat à l'adoption internationale. Elles se disent victimes de la mauvaise volonté du Secrétariat, lequel, dans certains cas, refuse des projets d'adoption privée et, en d'autres cas, les autorise suivant des conditions particulières qui ne sont prévues nulle part; ces personnes dénoncent également le manque de transparence de l'organisme.

Le Secrétariat a précisé que, au nom de l'intérêt supérieur de l'enfant, il participe au contrôle du trafic d'enfants; aussi, les parents qui ne répondent pas à certaines normes doivent agir par l'intermédiaire d'organismes agréés par le Ministère.

Tout en reconnaissant que le Secrétariat à l'adoption internationale doit participer à la lutte contre le trafic d'enfants, le Protecteur du citoyen est d'avis que la décision ne peut être laissée au seul jugement des conseillers. Il a donc demandé au Secrétariat de faire davantage preuve de transparence et de se

7. **Le Pacte social**
   5. *L'Administration au service des citoyens*
   5.4 Allouer les ressources aux bons endroits pour éviter que le citoyen ne soit nécessairement la première ou la seule victime d'une compression budgétaire.

8. **Le Pacte social**
   5. *L'Administration au service des citoyens*
   5.3 Lors de l'élaboration d'un programme, réduire le plus possible les risques de ratés et de failles qui relèvent de la «maladministration».

donner une politique claire concernant l'adoption privée. La question est à l'étude et le Protecteur du citoyen en suit l'évolution[9].

3.1.7.6 CONTRIBUTION POUR L'ADULTE HÉBERGÉ : UNE RÉVISION S'IMPOSE

Il y a au Québec 55 000 adultes hébergés, dont 48 000 paient une contribution pour l'hébergement. C'est la Régie de l'assurance maladie du Québec qui administre le programme de contribution.

Les réclamations adressées au Protecteur du citoyen concernent la clientèle soumise à la contribution, les services inclus dans la contribution et les règles de fixation de contribution.

3.1.7.6.1 UNE INJUSTICE

Des citoyens ont dénoncé au Protecteur du citoyen le fait de se voir réclamer les frais de leur séjour dans des centres hospitaliers, alors qu'ils y ont été admis sur ordonnance du tribunal à la suite d'un verdict de non-responsabilité criminelle pour cause de troubles mentaux.

L'enquête a révélé que les personnes gardées dans un établissement de santé après avoir été déclarées inaptes à subir leur procès ou acquittées pour non-responsabilité criminelle en raison de troubles mentaux sont assimilées aux autres personnes hébergées dans un centre hospitalier et ne sont pas considérées comme détenues. C'est la position retenue par le Ministère qui s'appuie sur le manuel d'interprétation du Programme de contribution des adultes hébergés[10], produit en 1993 par le ministère de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle, et appliquée par les établissements du réseau de la santé et des services sociaux.

Le Protecteur du citoyen a estimé cette problématique abusive et inéquitable, et il a demandé le retrait des réclamations; en effet, ces personnes, privées de leur liberté et gardées contre leur volonté, doivent verser une contribution pour leur hébergement[11], alors qu'elles n'auraient pas de frais à payer si elles étaient incarcérées dans un centre de détention relevant du ministère de la Sécurité publique. Il a aussi recommandé la révision du manuel d'interprétation du Programme de contribution des adultes hébergés pour qu'il soit indiqué que les personnes gardées en centre hospitalier et soumises à la juridiction de la Commission d'examen de troubles mentaux soient considérées comme détenues par voie de justice et donc exclues du paiement d'une contribution à l'hébergement.

Un comité formé de personnes-ressources de la Régie et du Ministère a été constitué pour étudier la réglementation de la contribution de l'hébergement. L'intervention du Protecteur du citoyen est soumise au comité pour étude.

9. **Le Pacte social**
   1. *La transparence de l'Administration envers les citoyens*
      1.1 Faire part au citoyen des décisions qui le concernent en prenant soin d'en expliquer les motifs dans des termes qu'il comprend.
   3. *La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens*
      3.5 Se donner des processus décisionnels qui préviennent l'arbitraire ou l'abus de pouvoir.
10. MINISTÈRE DE LA MAIN-D'ŒUVRE, DE LA SÉCURITÉ DU REVENU ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE. *Manuel d'interprétation du Programme de contribution des adultes hébergés*, code 1.159, date de révision 93-03-01.
11. **Le Pacte social**
   3. *La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens*
      3.2 Promouvoir dans chaque geste le respect des libertés et des droits fondamentaux.

Le comité devrait également étudier les aspects suivants :

- Les services inclus dans la contribution : les personnes hébergées ne reçoivent pas toujours les services pour lesquels elles paient. Ce qui est communément appelé « le panier de services » varie d'un établissement à l'autre selon les disponibilités financières;

- l'allocation personnelle : elle n'est pas toujours utilisée pour les besoins personnels de la personne hébergée, mais accumulée pour être utilisée pour l'acquisition de biens collectifs, lesquels devraient être mis à la disposition des résidents par les établissements. De plus, le montant de l'allocation personnelle n'est pas indexé annuellement, alors que le tarif exigé pour l'hébergement augmente régulièrement;

- la diversité des clientèles : les centres de réadaptation physique et les centres de réadaptation pour mères en difficulté d'adaptation n'exigent pas toujours une contribution des usagers. Les règles diffèrent pour certaines catégories de personnes qui, bien qu'elles soient dans la même situation, séjournent temporairement dans un établissement du réseau. Ainsi, les personnes admises dans un centre de réadaptation pour personnes alcooliques doivent payer une contribution après 45 jours d'hébergement, alors que celles admises dans un centre de réadaptation physique sont soumises à une contribution dès le premier jour d'hébergement;

- l'insuffisance des exemptions : lors de la mise en vigueur de la nouvelle *Loi sur les services de santé et services sociaux* en 1992, le règlement d'application n'a pas été modifié. Les barèmes du *Règlement sur l'aide sociale*[12] de 1983 s'appliquent donc toujours aux exemptions dans l'établissement du calcul de la contribution à l'hébergement. À titre d'exemples, la valeur des biens du ménage ne doit pas excéder 2 500 $ pour une famille et 500 $ pour une personne, une exemption de 40 000 $ est accordée pour une maison, 4 000 $ pour une auto. Ces montants doivent être aujourd'hui révisés;

- la contribution exigée et la méthode de calcul : la contribution est établie en fonction du revenu total net avant impôt du bénéficiaire et de celui de son conjoint, de la valeur de ses biens et de ses charges familiales. Cela inclut également le produit non imposable de toute indemnité, pension, rente ou allocation. Après chaque déduction ou exemption permise, il est ajouté aux revenus 1% sur l'excédent. Le total des revenus est soit divisé par quatre, ou par deux pour une personne seule. Cette façon de calculer ce pourcentage fait en sorte que plusieurs personnes à faibles revenus n'ont droit à aucune exemption de contribution;

- le statut des personnes : aux fins de l'application du programme d'hébergement, la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* ne reconnaît pas le statut de personne vivant maritalement ou étant séparée de l'adulte hébergé. La personne hébergée devra prouver qu'elle n'a plus de lien avec son conjoint absent depuis au moins cinq ans pour être exemptée d'une contribution plus élevée. Par contre, les revenus du conjoint de fait ne sont pas pris en compte dans le calcul de l'hébergement de l'autre conjoint.

12. *Règlement sur l'aide sociale*, L.R.Q., c. A-16, r.1.

3.1.8

LE MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

«Le ministère de la Sécurité publique a pour mission d'assurer un milieu de vie sécuritaire, essentiel à l'exercice plein et entier des droits et libertés individuelles et propice au développement des individus et de la collectivité. Cette grande mission s'articule autour de trois pôles majeurs d'intervention : faire respecter les lois et les règlements relevant de sa compétence et qui régissent la vie en société; fournir aux tribunaux les éclairages appropriés, administrer leurs décisions à l'égard des personnes qui transgressent les lois en favorisant la réinsertion sociale des personnes contrevenantes tant en milieu fermé qu'en milieu ouvert, en association avec les ressources de la communauté; assurer la protection des personnes et de leurs conditions de vie lors de catastrophes et de sinistres majeurs[1]. »

3.1.8.1 SERVICES CORRECTIONNELS DU QUÉBEC

En janvier 1999, le Protecteur du citoyen rendait public un rapport spécial sur la situation dans les prisons du Québec. Ce rapport contenait plus d'une cinquantaine de recommandations en vue de contrer les dysfonctionnements et illégalités commises, dans les prisons, au détriment des personnes incarcérées, tels la protection de l'intégrité physique des détenus dans le contexte de la guerre des gangs criminels en prison, la violation des lois et des règlements, la gestion de la discipline qui est contraire aux règles de la justice naturelle, l'accès difficile à un médecin pour des soins requis, les phénomènes de toxicomanie, de suicide et de santé mentale, l'oisiveté et la mise en péril de la réinsertion sociale des détenus.

3.1.8.2 DES CORRECTIFS APPROPRIÉS

À la suite de ce rapport, le Ministère établissait un plan d'action pour la mise en œuvre des recommandations du rapport. Certains dysfonctionnements ont fait l'objet de correctifs appropriés. Ainsi, les Services correctionnels doivent maintenant respecter les ordonnances médicales des personnes nouvellement admises en détention ou transférées à un autre centre.

De plus, pour assurer une meilleure protection des détenus, on a déplacé des membres de groupes criminalisés en les confinant dans des secteurs de vie plus petits. À la suite d'une nouvelle flambée de violence durant l'été 1999 à l'Établissement de détention de Montréal (Bordeaux), on a ouvert, en septembre de la même année, des unités de vie plus petites (secteur G) pour y loger les membres des groupes criminalisés. Il s'agissait là d'une recommandation importante du Protecteur du

1. MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE. *Mission*, [www.secpub.gouv.qc.ca], 1999.

citoyen reposant sur l'objectif de neutraliser l'influence négative de ces groupes sur d'autres détenus.

Toutefois, avec la décision prise en mars 2000 de fermer un autre grand secteur à Bordeaux (le secteur C), et ce, pour des raisons d'économie, les membres de groupes criminalisés peuvent, à nouveau, « recruter » des détenus qui ne l'auraient pas été autrement. Ainsi, les Services correctionnels font preuve d'un manque de continuité dans l'instauration d'une politique qui s'avérait pourtant fructueuse; bien plus, ce Ministère est loin d'appliquer une politique axée sur les résultats en matière d'intérêt public.

Parmi les décisions positives, les Services correctionnels ont accepté de former un comité mixte pour examiner le système de traitement des plaintes en vigueur au sein même des prisons. De même, le ministre de la Sécurité publique s'est rendu aux arguments du Protecteur du citoyen en abandonnant le projet de fermer quatre petits centres de détention; en effet, il est plus pertinent de procéder à la diminution de la capacité de centres déjà trop grands[2], car c'est là que les dysfonctionnements et illégalités se commettent le plus. Les centres de petite et de moyenne dimensions sont plus faciles à administrer et, en général, favorisent davantage des rapports humains avec le personnel carcéral.

3.1.8.3 DES LÉSIONS IMPORTANTES QUI DEMEURENT NON CORRIGÉES

De nombreux problèmes ne sont pas encore résolus. En janvier 1999, le plan d'action du Ministère était silencieux sur les recommandations à incidence financière ou sur celles dénonçant les réductions de personnel. Il était également muet sur l'oisiveté des personnes détenues (absence d'activités rémunérées, de scolarisation et de loisirs), les problèmes particuliers de la détention des femmes, les déficiences d'encadrement et d'accompagnement des personnes incarcérées, le taux de suicide (le plus élevé de toutes les provinces), l'ampleur des problèmes de santé mentale et la violation des normes internationales. Néanmoins, plusieurs de ces questions ont été prises en considération dans un document intitulé « Suivi du plan d'action sur les recommandations du Protecteur du citoyen », en mai 2000.

Par ailleurs, ce plan d'action et le suivi esquivaient certaines recommandations ou s'y opposaient. À l'égard des plans de séjour qui doivent, pour chaque détenu, être faits après les 30 premiers jours de sentence et non plus tard, le plan d'action se limitait à rappeler une orientation générale sur la révision des processus d'évaluation. Par ailleurs, concernant la surpopulation, le plan éludait la recommandation du Protecteur du citoyen d'utiliser des immeubles de façon occasionnelle, comme la loi le lui permet, à des fins d'établissements de détention.

Par ailleurs, quant à la pratique consistant à enfermer des personnes 23 heures sur 24 parce qu'aucun autre moyen de les protéger d'attaques des autres détenus n'a été trouvé, le Ministère répond que c'est à la demande des détenus eux-mêmes que de telles conditions de détention leur sont faites. Or, le choix qu'on leur donne n'en est pas un : être enfermé 23 heures sur 24 en cellule ou risquer de se faire « régler son compte ».

2. Les normes reconnues internationalement recommandent de limiter à 500 le nombre de personnes détenues dans un même centre de détention : Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus, art. 63.3). Or, les établissements de Montréal et de Québec dépassent déjà le maximum recommandé.

La lutte contre la toxicomanie est davantage confiée aux « ressources externes » que pratiquée par les Services correctionnels.

En outre, de nombreuses pratiques violent les normes internationales en matière de traitement des personnes détenues, les chartes canadienne et québécoise des droits et libertés de la personne ainsi que la loi et le règlement régissant la détention. Pourtant, toute personne privée de liberté conserve les mêmes droits que ceux qui sont reconnus à tous les citoyens, y compris son droit à la liberté résiduelle, c'est-à-dire la liberté qui lui reste dans un centre de détention : son droit à être soignée, à être traitée dignement, à s'exprimer librement, à travailler et à étudier ainsi que son droit à l'intimité et aux visites.

3.1.8.4 CRÉATION DU COMITÉ MIXTE PROTECTEUR DU CITOYEN/SERVICES CORRECTIONNELS

En janvier 1992, le système de traitement des plaintes a été implanté dans les établissements de détention à la suite d'une recommandation du Protecteur du citoyen. Ce système permet que les plaintes des personnes incarcérées soient traitées rapidement et équitablement par le personnel. De plus, il a pour objectif de responsabiliser les personnes incarcérées ainsi que le personnel : c'est en fait un mécanisme d'imputabilité.

Huit ans plus tard, il faut procéder à une évaluation de ce système. Plusieurs raisons l'expliquent : la difficulté à obtenir un formulaire de plainte, la dérogation aux délais de réponse, les menaces de représailles, l'abus du système, l'exigence d'une requête pour avoir un formulaire et la perte de crédibilité de ce mécanisme.

La situation est particulièrement difficile dans les grands centres de détention, comme Montréal, Québec, Saint-Jérôme et Rivière-des-Prairies, alors qu'elle s'est améliorée dans la plupart des établissements de moindre envergure.

Le rapport du Protecteur du citoyen recommandait la création d'un comité mixte formé de représentants du Protecteur du citoyen et des Services correctionnels. Créé en octobre 1999, le comité a pour mandat de faire rapport, à l'automne 2000, au ministre de la Sécurité publique et au Protecteur du citoyen sur le fonctionnement du système de traitement des plaintes.

Le comité va instamment consulter les personnes incarcérées et les membres du personnel qui doivent l'administrer, par voie de questionnaire. Tant les réclamations faites dans les établissements de détention que celles adressées au Protecteur du citoyen seront analysées par échantillonnage.

3.1.8.5 HAUSSE DU NOMBRE DE RÉCLAMATIONS

En 1999-2000, le nombre de réclamations a été de 3 681, soit une augmentation de 24 % par rapport à l'année précédente. Pour la cinquième année consécutive, l'accroissement se poursuit; depuis 1995-1996, la hausse est de 112 %.

C'est encore dans les grands centres de detention que l'on observe l'augmentation la plus significative : 35 % en moyenne.

Parmi eux, les centres de Québec et de Rivières-des-Prairies ont connu la hausse la plus importante (respectivement 77 % et 46 %). À Montréal-Bordeaux, elle est de 28 %, tandis qu'à Saint-Jérôme on note une légère diminution de 7 %. Dans les centres de dimension moyenne, les réclamations ont diminué de 13 %; dans les centres de petite dimension, il faut signaler la hausse des réclamations à Valleyfield : de 45 à 94, soit une augmentation de 109 %.

Un accroissement des réclamations est également notable dans les prisons pour femmes. La hausse est de 112 % à Tanguay et de 65 % dans le secteur féminin du Centre de détention de Québec. Un pourcentage important concerne la santé : 43 % pour Tanguay, dont 54 % se sont avérées fondées; 42 % pour le secteur féminin de Québec. Pourtant, si l'on compare les résultats avec ceux des centres similaires, comme à Sherbrooke où seulement 17 % des réclamations portent sur des problèmes de santé et à Hull où le taux est de 16 %, on réalise que, dans les centres, les services de santé sont assurés de façon appropriée par un centre local de services communautaires (tout comme à Tanguay).

Par ailleurs, l'année 1999-2000 est marquée par un taux de réclamations fondées de 33 % en moyenne : grands centres : 33 %; moyens centres : 29 %; petits centres : 33 %; centres féminins : 30 %. Il s'agit d'une légère hausse par rapport aux années précédentes.

La question de l'accès aux soins de santé et de leur qualité représente, encore cette année et de loin, le principal objet d'insatisfaction : 27 % des réclamations. Suivent dans l'ordre : les réclamations relatives aux absences temporaires, aux transferts de personnes détenues, à leur classification, à la perte d'effets personnels, à la discipline, aux conditions d'hébergement et au harcèlement de la part du personnel. En ce qui concerne les plaintes fondées, les plus nombreuses ont été, dans l'ordre : la santé (28 %), les absences temporaires (7,4 %), le système de traitement de plaintes (7,0 %), les transferts (6,1 %), les conditions d'hébergement (6,0 %) et la discipline (5,3 %).

Depuis la publication de son rapport, le Protecteur du citoyen est intervenu à de nombreuses reprises sur les violations de droit et les lésions de fait relatées dans ce rapport. En effet, plusieurs réclamations ont révélé la répétition des mêmes cas de violation. Qu'il s'agisse de mesures disciplinaires ou de fouilles abusives, de violation de la loi en matière d'isolement préventif, d'admissibilité à des absences temporaires, de manque d'attention psychologique ou psychiatrique à l'endroit de personnes suicidaires, d'accès déficient à des soins de santé, du système de traitement des plaintes lui-même, les cas des réclamations fondées n'ont pas diminué.

3.1.8.6 L'ACCÈS ÉGAL AUX SOINS DE SANTÉ N'EST PAS TOUJOURS RESPECTÉ

L'affaiblissement des soins de santé touche encore davantage les personnes incarcérées. En étant privé de liberté, on ne peut plus s'adresser au médecin de son choix, et il devient alors difficile d'obtenir une consultation médicale appropriée. Et pourtant, les chartes et les lois reconnaissent à toute personne les mêmes droits et le même bénéfice de la loi.

Des femmes incarcérées à la maison Tanguay ont adressé de

nombreuses réclamations mettant en cause les services de santé fournis par le CLSC Ahuntsic à la suite d'une entente. Ainsi, une détenue de la région de Hull, incarcérée à Montréal en raison de l'absence de lieux de détention pour femmes dans cette région, avait de fortes douleurs à la jambe, mais elle n'a pu rencontrer le médecin attitré en raison d'un trop grand nombre de consultations. Et pourtant, une présence médicale de quinze heures par semaine avait été convenue entre le Ministère et le CLSC Ahuntsic. Or, ce dernier n'offrait que de quatre à six heures de présence. Résultat : le médecin ne pouvait voir toutes les personnes qui le réclamaient et le personnel infirmier devait sélectionner celles qui devaient être vues par le médecin.

Cette détenue s'est adressée au Protecteur du citoyen, mais cela n'a pas permis de faire en sorte qu'elle ait accès plus rapidement à une consultation médicale. Le service infirmier prétendait en effet que sa jambe n'était pas enflée. Pourtant, la douleur a été telle qu'une journée plus tard les gardiens de nuit durent l'emmener à l'hôpital. Le médecin du centre hospitalier reconnut qu'il y avait inflammation et lui prescrivit des médicaments propres à atténuer son mal.

En ce qui concerne la situation difficile des soins de santé à la maison Tanguay, le Protecteur du citoyen a demandé à rencontrer les autorités responsables aux Services correctionnels et au CLSC Ahuntsic, pour que l'entente sur les heures de présence soit respectée.

Le directeur adjoint des Services correctionnels de la région de Montréal s'est engagé à régler la situation. De son côté, le CLSC Ahuntsic a expliqué que peu de médecins désirent travailler dans la prison. Ainsi, on peut penser que, lorsqu'on est à Tanguay, on doit non seulement renoncer à son droit de choisir son médecin, mais aussi à celui d'avoir droit à une consultation médicale. Or, il s'agit d'une protection reconnue par la loi et par la *Charte des droits et libertés de la personne*[3].

Comme cette situation est inacceptable, le Protecteur du citoyen entend poursuivre ses interventions pour que le droit à des consultations médicales soit respecté à l'égard des personnes incarcérées[4].

3.1.8.7 VIOLATION DES PRINCIPES DE JUSTICE NATURELLE

Une personne, même privée de liberté, a le droit de pouvoir se défendre lorsqu'elle est accusée d'avoir commis une infraction à la discipline. Les tribunaux canadiens ont jugé plusieurs cas de discipline carcérale et ont établi que, en matière administrative comme en matière criminelle, une personne accusée avait droit à un jugement équitable, selon une procédure respectant les principes de la justice naturelle : le droit de connaître les faits reprochés, le droit d'interroger et de contre-interroger des témoins, le droit d'être représentée par une personne de son choix et celui de ne pas être deux fois sanctionnée pour la même infraction.

Or, en matière de discipline carcérale, la procédure est moins stricte que devant un tribunal judiciaire. L'autorité administrative

3. *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12.
4. **Le Pacte social**
   3. *La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens*
      3.2 Promouvoir dans chaque geste le respect des libertés et des droits fondamentaux.
   4. *Le respect de la justice naturelle envers les citoyens*
      4.5 Éviter toute forme de discrimination ou de disparités.

dispose d'un pouvoir discrétionnaire. Le Protecteur du citoyen reçoit encore des réclamations impliquant l'abus de pouvoir des autorités carcérales.

3.1.8.7.1 LE DROIT À LA REPRÉSENTATION PAR UN AVOCAT

Un détenu de l'Établissement de détention de Montréal (Bordeaux) s'est vu refuser le droit d'être représenté par son avocat devant le comité de discipline, alors qu'il risquait une sanction qui prolongerait sa détention. En fait, il a non seulement été condamné à faire de la réclusion (appelée communément « le trou »), mais il a aussi perdu 30 jours de « réduction de peine » à la suite de deux rapports de manquement à la discipline, prolongeant ainsi la privation de liberté à laquelle il avait été condamné.

Dans ce genre de circonstances, l'attitude des Services correctionnels consiste à ne reconnaître le droit à la représentation par un avocat que dans les cas où il est prévisible qu'il y aura perte importante de « bon temps » (jours accumulés de réduction de peine). Dans le cas de la région de Montréal, on a défini le mot « important » comme signifiant un minimum de cinq jours de perte. Or, le centre de détention, qui appartient à la région de Montréal, ne s'est pas même conformé à la conduite édictée. Bien plus, l'attitude adoptée par les Services correctionnels restreint de façon abusive le champ d'application de ce que l'on appelle la « liberté résiduelle ».

En fait, la liberté résiduelle se rapporte à tout ce qui modifie à la baisse les conditions de détention d'une personne. Ainsi, une décision de condamner une personne à être confinée dans sa cellule ou à faire de la réclusion ou encore une décision de reclassement dans un secteur de vie plus difficile sont autant de décisions affectant la liberté résiduelle d'une personne incarcérée. Dans tous ces cas, les principes de justice naturelle doivent être respectés par les Services correctionnels, notamment le droit à la représentation par avocat.

L'intervention du Protecteur du citoyen aura permis une révision de la décision et une diminution de la sévérité de la sanction disciplinaire. Il continue toutefois ses démarches pour une pleine reconnaissance du droit à la représentation par avocat par les Services correctionnels[5].

Le Protecteur du citoyen examine la possibilité, pour l'avenir, de faire compenser monétairement ce type de violation grave.

3.1.8.7.2 PUNI D'AVOIR ÉTÉ PUNI

Un détenu a perdu la maîtrise de soi à l'occasion d'une conversation téléphonique avec un proche; il a asséné des coups dans le mur et a arraché les fils du téléphone. On l'a immédiatement mis en réclusion, où il est resté enfermé pendant vingt heures, pour être ensuite incarcéré dans un autre secteur où les avantages sont beaucoup moins importants. Il attendra quatre jours dans ce secteur, avant de comparaître devant le comité de discipline. Le comité lui imposera six jours de perte de « bon temps » pour l'infraction commise.

Outre cette sanction, le comité de classement rendra la décision de le maintenir dans un secteur où le régime de vie est

5. **Le Pacte social**
   3. ***La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens***
   3.1 Respecter les lois et les règlements particuliers, ainsi que les lois d'application générale.
   3.2 Promouvoir dans chaque geste le respect des libertés et des droits fondamentaux.

beaucoup plus restrictif, et ce, en raison du manquement disciplinaire dont il a fait preuve. Voilà un cas de double sanction.

En effet, la loi et le règlement prévoient que la privation de liberté et les sanctions décrétées par le comité de discipline doivent être les seules contraintes imposées à la personne incarcérée. Or, il s'agit ici d'une décision entrainant une sanction additionnelle, pénalisant davantage le détenu et portant atteinte, de ce fait, à sa liberté résiduelle[6].

Le Protecteur du citoyen examine, là aussi, la possibilité de recommander aux autorités le paiement de dommages et intérêts.

3.1.8.7.3 MESURES DE CONTRAINTE ABUSIVES

Le Centre de détention de Québec applique des mesures de contrainte qui restreignent de façon draconienne la liberté de certaines personnes incarcérées.

Ainsi, lorsque des détenus d'un secteur particulier à sécurité maximale ont un comportement jugé non conforme ou qu'ils emploient un langage injurieux, les agents des Services correctionnels sont autorisés à formuler une recommandation à la Direction des services à la clientèle, laquelle peut ordonner le port de menottes pendant les déplacements intérieurs et extérieurs ou le port croisé de menottes aux pieds et aux mains et la chaîne qui joint les deux. Le Centre de détention de Québec est d'ailleurs la seule prison provinciale à appliquer des mesures de contrainte aussi rigoureuses.

3.1.8.7.4 À QUAND LA FIN?

Ainsi, alors que le détenu faisait l'objet d'une sanction disciplinaire, des mesures de contrainte lui ont été imposées lors de ses déplacements. Quinze jours plus tard, le détenu se trouve dans la même situation sans qu'il y ait eu réévaluation de son cas[7]. C'est à la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen qu'une évaluation de la pertinence de l'application des mesures a été faite.

3.1.8.7.5 DANGEREUX À QUÉBEC, INOFFENSIF À MONTRÉAL

Un détenu qui s'était vu imposer des mesures de contrainte lors de son séjour au Centre de détention de Québec, a été transféré par la suite à Montréal (Bordeaux) où aucune mesure spéciale n'a été appliquée et aucun problème n'est survenu. Dès son retour au Centre de détention de Québec, deux semaines plus tard, on lui applique à nouveau les mêmes mesures de contrainte.

Cette situation montre l'incohérence d'une application sans suivi de telles mesures. Le Protecteur du citoyen a donc obtenu de la direction du Centre de détention qu'une évaluation soit faite de façon hebdomadaire pour les personnes incarcérées à qui sont imposées de telles mesures de contrainte. Cette initiative demeure cependant insuffisante selon lui. Tout d'abord, l'application de telles mesures de façon automatique est abusive et inappropriée. De plus, dans les cas extrêmes où ces mesures doivent être utilisées, une réévaluation devrait

6. **Le Pacte social**
   3. *La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens*
   3.1 Respecter les lois et les règlements particuliers, ainsi que les lois d'application générale.
   3.2 Promouvoir dans chaque geste le respect des libertés et des droits fondamentaux.
7. **Le Pacte social**
   3. *La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens*
   3.3 Lorsque le processus décisionnel est discriminatoire, en encadrer les décisions par des critères et des paramètres qui permettent des applications objectives.

être faite à très court terme et cas par cas[8]. Le Protecteur du citoyen entend intervenir encore à cet égard.

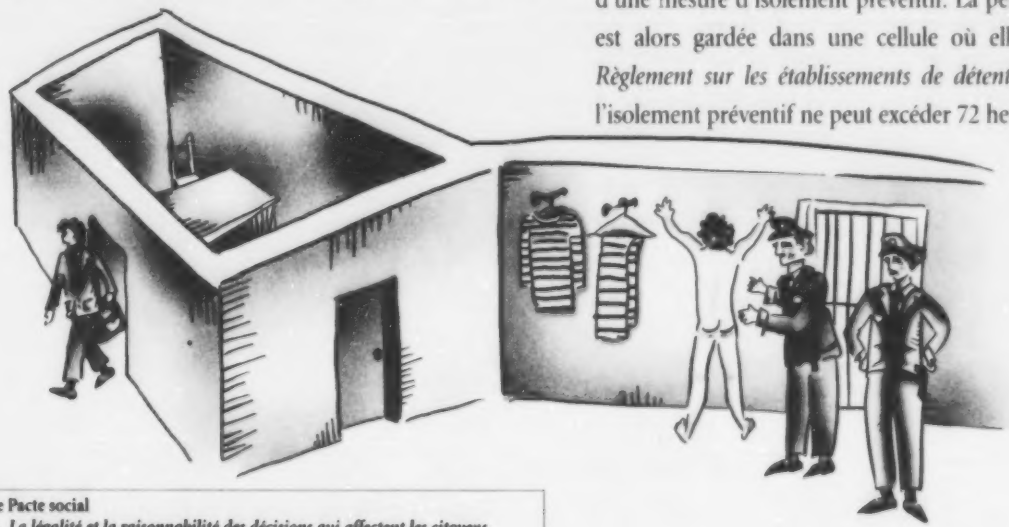
3.1.8.7.6 FOUILLES À NU SYSTÉMATIQUES ET ABUSIVES

À l'Établissement de détention de Saint-Jérôme, on effectue une fouille à nu de façon systématique chaque fois qu'une personne incarcérée rencontre son avocat au parloir. Cette pratique serait justifiée, selon les autorités, pour des raisons de sécurité et viserait à empêcher l'introduction d'objets illicites dans l'établissement, d'autant plus que les parloirs se trouvent dans une zone sans surveillance. Les autorités invoquent leur devoir de garde et de sécurité pour justifier cette pratique.

Selon le Protecteur du citoyen, toute fouille à nu faite de façon systématique, sans aucune considération de soupçon ou motif raisonnable, constitue une pratique abusive qui viole les droits de la personne incarcérée protégés par l'article 24.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne* et par l'article 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés*[9,10]. Les démarches en vue de mettre fin à cette pratique abusive se poursuivent.

3.1.8.8 VIOLATIONS DE LA LOI OU DU RÈGLEMENT

Toute personne incarcérée envers qui les autorités carcérales ont des motifs raisonnables de croire qu'elle dissimule dans son corps des produits prohibés, notamment des drogues, des stupéfiants ou des médicaments qui ne lui ont pas été prescrits par un professionnel compétent, peut faire l'objet d'une mesure d'isolement préventif. La personne incarcérée est alors gardée dans une cellule où elle reste seule. *Le Règlement sur les établissements de détention*[11] énonce que l'isolement préventif ne peut excéder 72 heures.



8. **Le Pacte social**
   3. *La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens*
   3.4 Rendre des décisions non seulement conformes à la loi mais aussi raisonnables, justes et opportunes.
   3.5 Se donner des processus décisionnels qui préviennent l'arbitraire ou l'abus de pouvoir.
9. Ce.D. *Loi de 1982 sur le Canada*, Annexe A.B. 1982 (R.-U.)1 c. 11.
10. **Le Pacte social**
    3. *La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens*
    3.2 Promouvoir dans chaque geste le respect des libertés et des droits fondamentaux.
11. *Règlement sur les établissements de détention*, L.R.Q., c. S-4.01, r.1.

3.1.8.8.1 VIOLATION DU RÈGLEMENT EN MATIÈRE D'ISOLEMENT PRÉVENTIF

Une personne incarcérée au Centre de détention de Saint-Jérôme a été gardée plus de neuf jours en isolement préventif.

Pendant cette période, elle n'a eu droit ni à une douche, ni à son heure quotidienne de promenade, ni à la visite de membres de sa famille[12]. À la demande du Protecteur du citoyen, les autorités de l'établissement de détention ont pris les mesures nécessaires pour remédier à la situation et éviter qu'elle se répète; les divers acteurs se sont rencontrés afin d'évaluer leurs pratiques en matière d'isolement préventif et ont produit un plan d'action. De plus, une nouvelle instruction interne concernant l'isolement préventif précise l'interprétation des différents articles du règlement, détermine les responsabilités de chacun et instaure des moyens de contrôle a posteriori.

3.1.8.8.2 CONFUSION ENTRE UN SURSIS DE SENTENCE ET LA VIOLATION DE LA LOI

Le tribunal qui impose une sentence de prison de moins de deux ans peut décider qu'elle sera purgée dans la société à certaines conditions. Il s'agit d'une mesure de rechange à l'incarcération. Or, un détenu du Centre de détention de Roberval qui n'avait pas respecté les conditions d'une ordonnance de sursis, s'est vu obligé de purger 18 mois d'incarcération. Au sixième de sa sentence, il fait une demande d'absence temporaire pour réinsertion sociale. Les autorités de l'établissement la refusent en s'appuyant sur une note de service du directeur régional. Il fait alors appel au Protecteur du citoyen qui a obtenu copie de la note de service :

> « Lorsqu'une personne est incarcérée pour manquement à une ordonnance de sursis, celle-ci n'est éligible à aucune absence temporaire avant le 1/3 de sa sentence. Ceci est une décision de la Direction générale. »

Or, la *Loi sur les services correctionnels*[13] stipule que le directeur d'un établissement de détention a la possibilité, pour faciliter la réinsertion sociale du détenu, d'autoriser une absence temporaire de l'établissement de détention. Le détenu y est admissible s'il a purgé le sixième de la peine d'emprisonnement imposée par le tribunal. Cette note de service allait donc à l'encontre des normes sur les absences temporaires pour réinsertion sociale et privait le détenu du droit d'obtenir une absence temporaire avant le tiers de sa sentence pour des raisons humanitaires ou pour des raisons médicales.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, l'absence temporaire a été autorisée. De plus, la note de service a été retirée et remplacée par une autre qui respecte les dispositions légales[14].

12. **Le Pacte social**
    3. *La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens*
    3.1 Respecter les lois et les règlements particuliers, ainsi que les lois d'application générale.
    3.5 Se donner des processus décisionnels qui préviennent l'arbitraire ou l'abus de pouvoir.
13. *Loi sur les services correctionnels*, L.R.Q., S-4.01.
14. **Le Pacte social**
    3. *La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens*
    3.1 Respecter les lois et les règlements particuliers, ainsi que les lois d'application générale.

3.1.8.8.3 GESTES DÉGRADANTS ET INACTION DU PERSONNEL

Le Protecteur du citoyen a été informé, par voie de courrier, de deux événements impliquant l'Établissement de détention de Saint-Jérôme. On y écrivait, dans le premier cas, que deux personnes incarcérées ont obligé un détenu à danser nu au centre du secteur de vie et, dans le second cas, que les mêmes personnes ont obligé le détenu à marcher à quatre pattes entièrement nu et à commettre des gestes dégradants sur sa personne à l'aide d'un objet d'entretien ménager. De plus, ce détenu fut contraint de s'adonner publiquement à des attouchements sexuels avec un autre détenu. Une question de dette pour achat de drogues serait à l'origine de ces événements.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que la même lettre avait été adressée au ministre de la Sécurité publique et que des vérifications avaient lieu pour confirmer ou infirmer les faits allégués. D'une part, le détenu ainsi que trois autres personnes incarcérées interrogées confirment les faits et, d'autre part, les membres du personnel rencontrés ne contredisent pas les allégations contenues dans la lettre.

Devant la gravité des faits dénoncés[15], le Protecteur du citoyen a recommandé aux Services correctionnels de conduire une enquête administrative pour faire la lumière sur ces faits et, au besoin, de préciser les correctifs en vue de prévenir de tels incidents. L'enquête administrative a eu lieu et les faits dénoncés ont été confirmés. Des recommandations ont alors été formulées par le comité d'enquête, lesquelles seront mises en application par les autorités de l'Établissement de détention de Saint-Jérôme. Parmi celles-ci, on retrouve :

- « que la direction de l'établissement révise la façon dont la surveillance s'exerce dans le pavillon F, plus spécifiquement en soirée et les fins de semaine; qu'elle exige du personnel une plus grande vigilance qui pourrait s'actualiser par des rondes plus fréquentes et une implication plus grande du personnel à l'intérieur du secteur, de nature à favoriser l'observation des comportements d'individus en processus de réinsertion sociale;

- que la direction de l'établissement voit à ce que les gestionnaires aux opérations connaissent et appliquent les procédures et instructions locales (cadre de vie, description du poste) et les fassent respecter par leur personnel;

- que les outils de communication soient utilisés et mis à profit dans le suivi de la clientèle (livre de bord, rapport d'intervenant, notes au dossier social) ».

3.1.8.8.4 GROUPES CRIMINALISÉS : L'ALBUM DE FAMILLE A BESOIN D'UNE MISE À JOUR

Un détenu est classé dans un secteur sécuritaire depuis trois mois et demande à être reclassé dans un secteur intermédiaire, car, là où il se trouve, il n'est pas admissible à des visites communautaires.

Les autorités lui refusent parce que, selon les renseignements fournis par les policiers de la Sûreté du Québec, sa photo fait toujours partie de l'« album de famille » d'un groupe criminalisé. Il essaie en vain de démontrer qu'il n'appartient plus à ce groupe : les autorités carcérales ne le croient pas.

15. **Le Pacte social**
7. *Respecter la dignité de la personne*
7.4 Ne pas faire aux autres ce qu'on ne veut pas que l'on nous fasse.

Il communique alors avec les responsables de la Sûreté du Québec pour faire enlever sa photo de cet « album de famille », ce qu'il obtient. Puis, les policiers avisent les autorités de l'établissement de détention. Bien que le directeur ait été avisé, il demande une confirmation écrite pour reconsidérer sa décision. Cependant, le temps passe, l'écrit n'arrive pas, la décision du centre demeure inchangée et le détenu est toujours privé de ses visites communautaires.

Il s'adresse alors au Protecteur du citoyen qui, lors d'une rencontre avec l'inspecteur en chef du service des renseignements de la Sûreté du Québec, apprend que cet « album de famille » du groupe criminalisé n'a pas fait l'objet d'une mise à jour depuis plusieurs années. C'est pourquoi le nom du détenu est toujours inscrit dans la liste. Le Protecteur du citoyen lui fait part alors des préjudices subis par le détenu et lui demande d'épurer la liste et d'acheminer ce renseignement aux autorités de l'établissement de détention[16].

L'inspecteur en chef de la Sûreté du Québec s'est engagé à effectuer une mise à jour de la liste des membres du groupe criminalisé dans les semaines à venir. De plus, il a effectivement communiqué avec le responsable de l'établissement de détention pour l'informer que le détenu ne faisait plus partie d'un groupe criminalisé. Les autorités de l'établissement se sont finalement exécutées en reclassant le détenu et celui-ci est ainsi devenu admissible à une visite communautaire.

3.1.8.9 LA NOUVELLE *LOI SUR LES ARMES À FEU*[17]

L'application de la nouvelle *Loi sur les armes à feu* a suscité 65 réclamations chez le Protecteur du citoyen. Celle-ci oblige tous les propriétaires d'armes à feu à les enregistrer au plus tard en 2003. Elle fait également obligation d'obtenir un permis de possession d'armes à feu, au plus tard en 2001, et un permis de possession et d'acquisition d'armes à feu, s'il y a lieu.

Historiquement, les provinces administraient la *Loi sur les armes à feu*. La gestion de la nouvelle loi a fait l'objet de négociations entre le gouvernement fédéral et les provinces, et celles qui le désiraient ont pu conserver une partie de la gestion de la délivrance des permis de possession et d'acquisition d'armes à feu. C'est ainsi que le Contrôleur des armes à feu de la Sûreté du Québec traite les demandes provenant des citoyens du Québec.

Les personnes qui ont demandé l'intervention du Protecteur du citoyen se plaignent des délais pour obtenir un enregistrement ou un permis d'acquisition et de possession d'armes à feu. La quasi-totalité des réclamants se plaint de la difficulté à obtenir de l'information sur le traitement de leurs demandes.

La *Loi sur les armes à feu* prévoit un délai minimal de 28 jours pour répondre à la demande de permis de possession et d'acquisition d'armes à feu, sans toutefois préciser dans quel délai le permis doit être délivré. Actuellement, les délais sont encore de plus de six mois. Le Protecteur du citoyen mène une

16. **Le Pacte social**
8. *Tout faire pour agir de façon responsable envers les citoyens*
8.6 Fournir le service, le renseignement ou la décision dans un délai raisonnable

17. *Loi sur les armes à feu*, S.C. 1995, c. 39.

enquête auprès du Contrôleur des armes à feu afin de déterminer les causes de ces délais et d'analyser les moyens dont dispose celui-ci pour améliorer la situation.

3.1.8.9.1 DE LA PATIENCE, SVP

En mars 1999, un citoyen demande un permis de possession et d'acquisition d'armes à feu. La Sûreté du Québec encaisse son chèque en juin 1999. Ce citoyen téléphone à plusieurs reprises au Centre canadien des armes à feu qui le réfère, chaque fois, vers la Sûreté du Québec.

Il obtient alors pour seule réponse que son dossier est en traitement, sans toutefois qu'on lui indique son numéro de dossier[18].

En mars 1999, l'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que, même après plus de un an, la demande n'est toujours pas traitée[19] : le 27 avril 2000, le citoyen attendait encore une réponse de la Sûreté du Québec…

18. **Le Pacte social**
    1. ***La transparence de l'Administration envers les citoyens***
        1.2 Fournir en temps utile au citoyen une information adéquate et accessible.
        1.5 Favoriser la publicité de l'information gouvernementale, et considérer le secret comme une véritable exception à la règle générale.
19. **Le Pacte social**
    8. ***Tout faire pour agir de façon responsable envers les citoyens***
        8.4 Tenir les promesses faites aux citoyens.
        8.6 Fournir le service, le renseignement ou la décision dans un délai raisonnable

3.1.9

MINISTÈRE DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE

Le ministère de la Solidarité sociale participe au développement de la main-d'oeuvre et de l'emploi et lutte contre la pauvreté. Pour accomplir ce mandat, il assiste financièrement les personnes dont les ressources sont insuffisantes pour subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille et offre des ressources destinées à promouvoir l'intégration sociale des personnes.

Au cours de l'exercice 1999-2000, le Protecteur du citoyen a traité 4 018 consultations et réclamations et a complété 1 818 enquêtes; de ce nombre, 227 se révélèrent fondées, soit un taux de lésion de 12 %[1].

Deux unités sont chargées de la gestion du nouveau réseau des services publics d'emploi : Emploi-Québec, unité autonome de services, responsable de la gestion de la plupart des services d'aide à l'emploi et de l'adaptation de l'offre de service d'emploi, et l'assistance-emploi, chargée de l'administration de l'aide sociale.

3.1.9.1 EMPLOI-QUÉBEC

3.1.9.1.1 UN DÉPART DIFFICILE

Si la première année de fonctionnement d'Emploi-Québec n'a donné lieu qu'à 128 réclamations, le Protecteur du citoyen en a reçu 420 de juin à août 1999, pour une moyenne de 140 par mois. Ces réclamations portaient essentiellement sur le non-respect, par Emploi-Québec, d'ententes conclues avec les bénéficiaires de programmes de formation. La mise en oeuvre d'Emploi-Québec était certes une opération d'envergure. De la signature de l'Entente de principe Canada-Québec, le 21 avril 1997, au jour fixé pour sa mise en vigueur le 1er avril 1998, le Ministère disposait d'une période d'environ un an pour se préparer. Au jour J, le personnel était en nombre suffisant et la plupart des centres locaux d'emploi étaient fonctionnels. Malgré tout, en juin 1999, la crise a éclaté.

En effet, plusieurs citoyens qui avaient entrepris des programmes de formation leur permettant d'acquérir les habiletés nécessaires à leur intégration au marché du travail ont été avisés que leurs allocations cesseraient. Ne pouvant terminer leur formation, ces citoyens se retrouvaient à la case départ, privés de moyens de subsistance.

En août 1999, le Ministère avisait le Protecteur du citoyen que

1. Le taux de lésion est le nombre de réclamations fondées sur le nombre d'enquêtes complétées par le Protecteur du citoyen.

4 869 personnes ne seraient pas autorisées à entreprendre une nouvelle activité de formation. Ce dernier a fait valoir qu'il serait déraisonnable de priver des citoyens de bonne foi de leurs allocations de formation puisqu'ils n'étaient aucunement responsables de la situation budgétaire d'Emploi-Québec.

Le Ministère a révisé sa position et, le 18 août 1999, la ministre annonçait qu'une somme de 40 M$ était allouée à Emploi-Québec pour permettre aux agents des centres locaux d'emploi de respecter les engagements qu'ils avaient pris.

L'instauration précipitée d'Emploi-Québec, une planification douteuse et l'absence de données fiables ont provoqué une crise majeure qui a nécessité un virage brutal durant l'année financière 1999-2000. Devant l'ampleur du problème, le Protecteur du citoyen a jugé opportun de présenter un rapport spécial[2] dans lequel il formule un certain nombre de recommandations.

3.1.9.1.1.1 RECOMMANDATIONS AU MINISTÈRE

- Prendre les moyens pour éviter que les ratés ne se perpétuent ou que de nouvelles injustices soient provoquées;
- reconsidérer la décision d'attendre l'issue des recours judiciaires engagés par les citoyens sur le respect des ententes et d'assumer, à cet égard, ses responsabilités;
- se conformer aux lois qui le régissent et de ne plus se défaire d'ententes en application de ces lois, donc de respecter la primauté du droit;
- accélérer le délestage des systèmes informatiques pour que l'opération aboutisse avant 2003.

3.1.9.1.1.2 RECOMMANDATIONS AU GOUVERNEMENT

- Tirer un enseignement de cette réforme et des autres réformes évoquées par le Protecteur du citoyen pour qu'ils prennent les moyens afin que ce genre de situations ne se reproduise plus;
- mettre en commun les forces et les erreurs du passé pour en tirer des conclusions applicables à toute nouvelle réforme;
- créer un comité interministériel de prévention des injustices dans l'adoption ou la mise en œuvre de réformes;
- analyser précisément tout nouveau projet de réforme pour minimiser les risques de dysfonctionnement et d'injustices en vue de faire, à cet égard, des recommandations précises au ministre responsable, au dirigeant d'organisme et au gouvernement, incluant le Conseil du trésor;
- consulter le Vérificateur général et le Protecteur du citoyen;
- se conformer à la souveraineté de l'Assemblée nationale et des parlementaires qui, en adoptant des lois, ne peuvent que présumer que tous les moyens et les ressources nécessaires ont été pris en considération pour la mise en œuvre de ces lois, notamment en s'assurant de l'existence des disponibilités budgétaires requises tant sur le plan des dépenses de fonctionnement, incluant les budgets de formation et les budgets informationnels, que sur le plan des dépenses de rémunération ainsi que celles d'allocation.

2. LE PROTECTEUR DU CITOYEN. *EMPLOI-QUÉBEC « Une réforme mal implantée : les citoyens en ont fait les frais »*, juin 2000.

3.1.9.1.1.3 RECOMMANDATIONS À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

- Associer les parlementaires, à titre de législateur aux étapes préparatoires de conception et d'implantation des réformes pour prévenir les dysfonctionnements dans leur mise en oeuvre;
- permettre aux parlementaires, au nom de l'intérêt public, d'intervenir en amont des lois qu'ils adoptent;
- doter les parlementaires des mécanismes et des outils nécessaires pour exercer une surveillance plus complète et plus fonctionnelle des étapes préparatoires de conception et d'implantation des réformes;
- élaborer, selon les besoins, des grilles et un aide-mémoire permettant aux parlementaires d'avoir une influence sur les décisions préparatoires à la mise en application des réformes au niveau administratif et d'avoir une meilleure information sur la mise en oeuvre éventuelle des réformes;
- concevoir des outils de manière à déceler si les principes d'une bonne administration sont pris en considération dans les décisions préparatoires à la mise en oeuvre des réformes[3].

3. LE PROTECTEUR DU CITOYEN. *29e Rapport annuel 1998-1999 « Les parlementaires de l'an 2000 : en amont des lois »*, pages 32 et 33.
4. **Le Pacte social**
   3. *La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens*
   3.6 Se donner les moyens pour agir, le cas échéant, en pure équité lorsque des circonstances exceptionnelles l'exigent.
   3.7 Éviter de se retrancher derrière une interprétation étroite de la loi, d'un règlement ou autre norme, et privilégier plutôt une approche ouverte qui en respecte le véritable sens, l'esprit et les fins, comme cela est prévu par la *Loi d'interprétation*.
   7. *Respecter la dignité de la personne*
   7.7 Éviter, dans tout rapport avec les citoyens, de faire preuve d'une rigidité administrative excessive; demeurer rigoureux.

3.1.9.1.2 QUELQUES CAS SIGNIFICATIFS

Le constat négatif que fait le Protecteur du citoyen à propos de l'implantation du nouveau régime est basé sur les injustices causées aux citoyens, dont il se fait le porte-parole. Encore une fois, comme c'est arrivé trop souvent, ce sont les citoyens qui en font les frais.

3.1.9.1.2.1 UNE FAUSSE ÉCONOMIE?

Une citoyenne, chef de famille monoparentale, prestataire de l'assistance emploi, est choisie parmi 4 000 personnes pour se présenter à un examen de sélection pour devenir chauffeur d'autobus. Elle réussit tous les examens et l'employeur lui demande de suivre une formation spéciale qui lui assurera un poste. L'employeur confirme à Emploi-Québec la nécessité de cette formation de 38 heures au coût de 2 400 $. L'agent refuse, car il juge que le coût est trop élevé. Devant ce refus, la citoyenne s'adresse au Protecteur du citoyen, car elle ne dispose pas d'une pareille somme et que cela risque de lui faire perdre l'occasion d'obtenir un emploi qui lui permettra d'être autonome. Pour économiser 2 400 $, le Ministère continuerait à verser une prestation mensuelle de 603 $ par mois pendant des mois.

Le Protecteur du citoyen a obtenu le paiement de ce cours et la citoyenne, l'ayant réussi, occupera bientôt un emploi[4].

3.1.9.1.2.2 ON OUBLIE UN CLIENT DANS UN DÉMÉNAGEMENT!

Une citoyenne, inscrite à un cours au secondaire, est avisée par une responsable de l'école que les frais d'inscription et de

garde que le Centre local d'emploi doit lui verser le 1er septembre ne le seront qu'à partir du 15 septembre, car celui-ci déménage dans de nouveaux locaux. La citoyenne s'informe auprès de son agent et ce dernier répond qu'effectivement les agents s'occupent de leur déménagement. Il l'informe également que, après l'aménagement des nouveaux locaux, on versera alors les prestations, sans toutefois préciser si le paiement couvre les frais encourus pendant les quinze premiers jours de fréquentation scolaire comme cela avait été le cas l'année précédente.

Découragée, la citoyenne s'adresse alors au Protecteur du citoyen qui intervient. Celle-ci, comme plusieurs autres étudiants, a obtenu que les frais soient payés rétroactivement.

3.1.9.1.2.3 D'UN EXTRÊME À L'AUTRE...

L'entrée en vigueur le 1er juin 1998 de la mesure Supplément de retour au travail a permis à plusieurs prestataires de l'assistance emploi d'obtenir 500 $ au moment d'occuper un emploi. Cette mesure permet de compenser les dépenses générées par un nouvel emploi tels les frais de transport et de garderie ainsi que les vêtements; ces coûts sont assumés avant de recevoir le premier chèque de paie.

Le succès de cette mesure entraîna des dépenses de l'ordre de 17 M$ en 1998-1999. Devant la montée du coût, Emploi-Québec modifia les normes du programme. Alors que l'on accordait 30 jours après le début de l'emploi pour formuler la demande de supplément, il a fallu, dès septembre 1999, faire la demande avant de commencer à travailler. Un mécanisme « simple et rapide » d'enregistrement téléphonique des demandes devait permettre de répondre à cette nouvelle exigence, mais le système a connu des ratés.

Ainsi, une citoyenne est convoquée un vendredi par un employeur et, le samedi, elle apprend qu'elle a obtenu l'emploi. Elle débute le lundi matin et avise l'agent du Ministère le mardi. Ce dernier l'invite à venir chercher un formulaire qu'elle remplit et retourne le jour même. Réponse de l'agent : comme la demande a été déposée après avoir commencé à travailler, la citoyenne n'est plus admissible au supplément.

Elle s'adresse alors au Protecteur du citoyen qui, finalement, a obtenu que l'on revienne au délai de 30 jours, et ce, au bénéfice de tous les citoyens[5].

3.1.9.2 L'ASSISTANCE EMPLOI

Le Ministère administre le Programme de l'assistance emploi, qui donne de l'aide financière aux plus démunis.

3.1.9.2.1 L'EXCLUSION DES PERSONNES HÉBERGÉES[6]

Pour recevoir de l'aide afin de satisfaire leurs besoins personnels, les citoyens hébergés dans les centres hospitaliers de soins de longue durée ou dans les centres d'hébergement sont soumis aux mêmes règles que les autres prestataires de l'assistance emploi. Le règlement prévoit qu'un adulte ayant

5. **Le Pacte social**
   5. ***L'Administration au service des citoyens***
   5.1 Toujours respecter l'esprit de la loi lors de la conception, de l'implantation ou de la mise à jour d'un programme gouvernemental. Selon la *Loi d'interprétation*, une loi est présumée éliminer des préjudices.
   5.2 Adopter des règles et les processus qui favorisent le bien-être du citoyen plutôt que la pure commodité de l'Administration.
6. Voir le chapitre 3.2.5, p.131

des contraintes importantes a le droit d'avoir un capital de 2 500 $ sans que l'aide soit annulée. Au-delà de ce montant, l'aide n'est plus versée tant que le montant total n'est pas dépensé.

Cette norme oblige donc les plus démunis à se départir de leurs maigres économies qui pouvaient leur permettre de parer à des besoins imprévus.

L'enquête a révélé que 150 personnes sont visées annuellement par cette norme. Le Protecteur du citoyen a obtenu la modification du règlement. Dorénavant, les personnes hébergées pourront, à certaines conditions, détenir des économies de 2 500 $ sans devoir les dépenser pour recevoir leurs prestations mensuelles[7].

3.1.9.2.1.1 PERTE DE DROITS ACQUIS

Une citoyenne conteste une réclamation de 410,16 $ dont elle réfute le bien-fondé. Elle fait une demande de révision mais la décision est maintenue.

L'enquête a révélé que cette réclamation résulte du fait qu'on lui aurait versé trop d'argent puisqu'elle ne bénéficiait plus des montants additionnels pour les enfants de moins de 6 ans dont elle a la charge. Cette majoration de 68,36 $ par mois lui est réclamée de septembre 1998 à février 1999, soit un total de 410,16 $.

Il faut se rappeler que la majoration temporaire pour un enfant né avant le 1er septembre 1997 et âgé de moins de 6 ans avait été introduite pour éviter que les revenus des familles soient diminués en raison de l'implantation du régime de prestations familiales. Du 1er septembre 1997 au 31 août 1998, chaque famille pouvait bénéficier de la majoration et, à compter du 1er septembre 1998, pour conserver ce montant, il fallait que la famille continue de recevoir, sans interruption, une prestation d'aide sociale.

Or, dans son cas, le ministère du Revenu, subrogé aux droits du ministère de la Solidarité sociale, avait recouvré six mois de pension alimentaire du débiteur et l'avait remis à ce Ministère. L'enquête a révélé que le ministère de la Solidarité sociale estimait que, si elle avait reçu sa pension, la citoyenne n'aurait plus été admissible à l'aide sociale pendant six mois. Comme cette citoyenne était « fictivement » sortie de l'aide sociale de septembre 1998 à février 1999, elle avait perdu ses droits pour cette période.

Le Protecteur du citoyen a jugé que cette réclamation était déraisonnable, quoique logique[8]. Il a donc obtenu une remise de dette et il a aussi demandé à la Direction des politiques et programmes du Ministère de corriger ces effets pervers.

Le Ministère a finalement maintenu les droits de la citoyenne, et ce, rétroactivement à juin 1998. De plus, le Ministère a pris les mesures pour que tous ceux qui ont vécu la même situa-

7. **Le Pacte social**
   7. *Respecter la dignité de la personne*
   7.1 Éviter de traiter le citoyen comme un code informatique et chercher plutôt à saisir ses caractéristiques particulières et ses points de vulnérabilité.

8. **Le Pacte social**
   3. *La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens*
   3.4 Rendre des décisions non seulement conformes à la loi mais aussi raisonnables, justes et opportunes.
   5. *L'Administration au service des citoyens*
   5.1 Toujours respecter l'esprit de la loi lors de la conception, de l'implantation ou de la mise à jour d'un programme gouvernemental. Selon la *Loi d'interprétation*, une loi est présumée éliminer des préjudices.
   5.2 Adopter des règles et les processus qui favorisent le bien-être du citoyen plutôt que la pure commodité de l'Administration.

tion soient rétablis dans leurs droits.

3.1.9.2.2 L'ABOLITION DE LA PÉNALITÉ POUR LE PARTAGE DU LOGEMENT

Après son rapport sur l'impact négatif de la réduction pour partage du logement sur les prestataires de l'assistance emploi, le Protecteur du citoyen a, depuis 1995, demandé l'abolition ou, à tout le moins, la réduction de cette pénalité appliquée aux personnes qui choisissent de mettre en commun leurs faibles ressources et tentent ainsi d'améliorer leurs conditions de vie.

En 1998, la pénalité de 100 $ a été abolie pour les familles monoparentales. En juillet 1999, le Protecteur du citoyen adressait au ministre des commentaires sur le projet de *Règlement sur le soutien du revenu*[9]. Il y réitérait sa demande au profit de toutes les catégories de prestataires.

Le gouvernement, à l'occasion du Sommet sur la jeunesse, a finalement annoncé la réduction de la pénalité à 50 $ à compter de juin 2000; elle sera entièrement abolie plus tard. Cette mesure profitera à 65 000 ménages.

Le Protecteur du citoyen continue à suivre cette affaire pour s'assurer que les personnes les plus démunies puissent retrouver leur dû. Elles doivent être parmi les premières à bénéficier des surplus que la croissance de l'économie a engendrés[10].

9. Tel que publié à la *Gazette officielle du Québec* du 26 mai 1999.
10. **Le Pacte social**
    5. *L'Administration au service des citoyens*
    5.4 Allouer les ressources aux bons endroits pour éviter que le citoyen ne soit nécessairement la première ou la seule victime d'une compression budgétaire.

3.1.10

MINISTÈRE DES TRANSPORTS

Le ministère des Transports est chargé de l'application des lois et des règlements relatifs aux transports et à la voirie. Il peut, entre autres, effectuer des travaux de construction, de réfection ou d'entretien des routes du Québec. En outre, il se reconnaît une certaine responsabilité pour le bruit généré par la circulation routière et, dès lors, il adopte des mesures d'atténuation des bruits routiers.

3.1.10.1 ACTION MÉDIATRICE DU PROTECTEUR DU CITOYEN

L'intervention du Protecteur du citoyen au sein des ministères et organismes du gouvernement du Québec peut prendre différentes formes, dont celle d'une médiation qui permet, dans bien des cas, de concilier les différends entre les citoyens et le ministère des Transports.

3.1.10.1.1 FAVORISER LE BIEN-ÊTRE PLUTÔT QUE LA PURE COMMODITÉ ADMINISTRATIVE

En 1988, un citoyen achète une maison dans un site enchanteur. Toutefois, son rêve se transforme en cauchemar, car le Ministère prolonge l'autoroute 20 et sa résidence se retrouve alors près de l'autoroute. Le bruit devient intolérable.

En avril 1994, le citoyen porte plainte au Ministère qui décide de ne rien faire. Le citoyen plante alors des conifères et érige une imposante clôture, mais sans succès : le bruit persiste.

En août 1996, le Ministère effectue des relevés sonores qui révèlent que le niveau excède la norme de bruit acceptable. On adopte alors des mesures d'atténuation qui n'ont que peu d'effets.

En mars 1999, les fonctionnaires proposent d'acheter la propriété et le citoyen demande à un évaluateur d'en fixer la valeur. De son côté, le Ministère fait sa propre évaluation. Les parties ne s'entendent pas sur le prix de vente : le Ministère évalue la résidence sur la base des règles d'une propriété à occupation commerciale, puisqu'elle n'est plus utilisée à des fins personnelles. En effet, dans une lettre datée du 6 juin 1997, le propriétaire mentionnait : « Nous ne pouvons envisager de passer un autre été dans cet environnement où le bruit est devenu intolérable. Nous avons donc fait l'acquisition d'une résidence pour la durée des procédures; ayant toujours l'intention de retourner habiter cette demeure. »

Le citoyen avait donc opté pour une meilleure qualité de vie. Le Ministère est plutôt d'avis que « le citoyen s'est fait justice lui-même en quittant sa résidence ». Il aurait dû tolérer cette situation et continuer d'habiter la maison. En août 1999, les négociations sont rompues.

Le Protecteur du citoyen intervient alors et propose des pistes de solution, dont le déplacement de la résidence sur un autre terrain. Il recommande également au Ministère de se décider rapidement et de proposer une solution.

Par cette médiation, le citoyen et le Ministère ont, après cinq ans d'impasse, conclu une entente satisfaisante : l'offre d'achat a été majorée de 50 %.

3.1.10.1.2 PETITS TRAVAUX DEVIENDRONT GROS

En 1995, un citoyen achète un terrain traversé par un cours d'eau qui inonde la voie publique chaque printemps. En 1997, le Ministère décide de corriger la situation en obtenant préalablement l'autorisation du propriétaire du terrain. Le Ministère communique non pas avec le propriétaire actuel, mais avec l'ancien qui obtient alors l'accord du véritable propriétaire et le transmet au Ministère. Les travaux débutent à l'automne 1997.

Ce n'est qu'au printemps 1998 que le citoyen constate l'ampleur des travaux exécutés par le Ministère. Il en est consterné : le cours d'eau, profond à l'origine de 1 mètre et large de 3 mètres, a maintenant une profondeur de 3 mètres et une largeur de 8 mètres sur une longueur de 800 mètres. Le correctif est tel que le citoyen ne peut accéder à une partie de sa propriété que par la voie publique, et seulement s'il construit un ponceau. De surcroît, un règlement municipal interdit la construction d'un ponceau en bois donnant accès à une voie publique.

Le citoyen demande au Ministère d'ériger un ponceau à ses frais; celui-ci refuse en invoquant que le citoyen aurait dû négocier ces conditions avant de donner son autorisation pour l'exécution des travaux.

Le Protecteur du citoyen a pu constater que le Ministère s'était contenté de l'autorisation de l'ancien propriétaire alors qu'il aurait dû être autorisé par le véritable propriétaire, après lui avoir expliqué la nature et l'ampleur des travaux. L'intervention a permis aux parties de conclure une entente satisfaisante[1].

1. **Le Pacte social**
   1. ***La transparence de l'Administration envers les citoyens***
      1.1 Faire part au citoyen des décisions qui le concernent en prenant soin d'en expliquer les motifs dans des termes qu'il comprend.
      1.3 S'assurer, le cas échéant, que le citoyen a bien compris l'information
   5. ***L'Administration au service des citoyens***
      5.2 Adopter des règles et les processus qui favorisent le bien-être du citoyen plutôt que la pure commodité de l'Administration.

3.2

LES ORGANISMES

3.2.1

COMMISSION DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL

La Commission de la santé et de la sécurité du travail est chargée, en vertu de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*[1], de la prévention et de l'inspection en matière de santé et de sécurité au travail, de même que de l'indemnisation des travailleuses en retrait préventif. Elle s'occupe également d'indemniser et de réadapter les travailleurs victimes d'une lésion professionnelle en vertu de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*[2]. La Commission finance le régime à même les contributions qu'elle exige des employeurs.

Elle est aussi responsable des lois liées à la santé et à la sécurité au travail; elle administre également la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*[3] au profit des victimes d'une lésion corporelle ou psychologique à la suite d'un acte criminel. Elle s'occupe enfin de la *Loi visant à favoriser le civisme*[4] dont l'objet est d'indemniser les personnes blessées en portant secours à quelqu'un dont la vie et l'intégrité physique sont menacées; ces personnes ont l'obligation d'agir en vertu de la *Charte des droits et libertés de la personne*[5].

1. *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, L.R.Q., c. S-2.1.
2. *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, L.R.Q., c. A.3-001.
3. *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*, L.R.Q., c. I-6.
4. *Loi visant à favoriser le civisme*, L.R.Q., c. C-20.
5. *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12.
6. Le taux de lésion est le nombre de réclamations fondées sur le nombre d'enquêtes effectuées par le Protecteur du citoyen.

En 1999-2000, le nombre de réclamations est demeuré sensiblement le même que l'an dernier, soit 1 449. Le taux de lésion[6] n'a pas diminué. Avec un taux de 43 %, la Commission se situe, encore cette année, parmi les ministères et organismes qui commettent beaucoup d'injustices.

Les accidentés du travail se plaignent notamment du refus de la Commission d'appliquer les décisions des instances supérieures, de son refus d'appliquer les présomptions prévues par la loi, de fournir une information incomplète, ce qui a pour effet d'empêcher l'admissibilité de certaines personnes et d'occasionner des délais indus.

Dans son dernier rapport annuel, le Protecteur du citoyen jugeait essentiel que la Commission procède rapidement à une évaluation des mécanismes de révision de décision. À défaut de retenir les suggestions du Protecteur du citoyen, la Commission devait indiquer des pistes différentes, et ce, pour éviter que 20 000 dossiers soient en attente en décembre 1999. La projection du Protecteur du citoyen s'est avérée juste et ce dernier entend faire, sous peu, de nouvelles recommandations.

3.2.1.1 AU-DESSUS DE LA LOI?

La Commission agit parfois illégalement. Plus d'une fois, le Protecteur du citoyen a dû intervenir pour qu'elle applique les décisions des instances supérieures.

3.2.1.1.1 REFUS INJUSTIFIÉ

Le 15 mars 1999, la Commission des lésions professionnelles, qui agit en appel, rend une décision favorable à un travailleur. Elle reconnaît que ce dernier, alors âgé de 65 ans, a subi, le 14 octobre 1997, une rechute, récidive ou aggravation en relation avec son accident du 14 octobre 1986. Il a donc droit à une indemnité de remplacement du revenu à compter de cette date.

Devant le refus de la Commission d'exécuter la décision de la Commission des lésions professionnelles, le travailleur s'adresse au Protecteur du citoyen. Malgré l'intervention de celui-ci, la direction régionale visée maintient son refus.

Le Protecteur du citoyen doit alors s'adresser à la Direction des relations avec les clientèles qui lui donne raison. La direction régionale accepte finalement d'appliquer la décision de la Commission des lésions professionnelles qui datait d'un an; la Commission a versé rétroactivement les indemnités au travailleur[7].

3.2.1.2 LA PRÉSOMPTION LÉGALE

Une présomption légale facilite la preuve d'une lésion professionnelle. L'article 28 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* indique qu'une blessure, survenue sur les lieux du travail, au moment où le travailleur est à son travail, constitue une lésion professionnelle. Pourtant, même si les conditions de cette présomption sont remplies, la Commission a parfois tendance à rechercher des éléments pour écarter celle-ci.

3.2.1.2.1 À QUI SERVENT LES NORMES?

Un camionneur subit un accident de travail le 13 mai 1998. Il consulte son médecin deux jours plus tard. Celui-ci diagnostique une hernie inguinale gauche. Le travailleur présente donc une réclamation à la Commission.

Le 4 novembre 1998, la réclamation est refusée et le citoyen demande la révision de cette décision. Le 3 juin 1999, le réviseur confirme la position de la Commission parce que le travailleur n'aurait pas démontré qu'il s'agissait d'un événement imprévu et soudain.

Selon le Protecteur du citoyen, les conditions de la présomption sont remplies. En effet, la version du travailleur n'est pas contredite et le diagnostic de hernie inguinale n'est pas remis en question; de plus, l'accident est survenu sur les lieux du travail au moment où le travailleur effectuait ses tâches.

Le réviseur n'avait pas à invoquer l'argument de l'événement imprévu et soudain. La présomption a précisément pour objet d'éviter à l'accidenté de devoir faire cette preuve. Le Protecteur du citoyen demande donc à la Commission de régler l'affaire par voie de conciliation, et ce, pour ne pas prolonger indûment les délais. Le 25 novembre 1999, un commissaire de la Commission des lésions professionnelles entérine une entente reconnaissant la lésion professionnelle du travailleur[8].

7. **Le Pacte social**
   3. *La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens*
   3.1 Respecter les lois et les règlements particuliers, ainsi que les lois d'application générale.
8. Ibid.

3.2.1.2.2 À LA RECHERCHE DE L'INFORMATION

Une citoyenne présente une réclamation pour une maladie professionnelle en février 1998. Quatre médecins ont diagnostiqué une dermatite aux mains en relation avec son emploi lié à la fabrication de cartouches d'encre au laser.

La Commission refuse la réclamation le 8 janvier 1999, parce que le médecin de l'organisme estime qu'il est impossible que la travailleuse soit en contact avec un agent irritant, puisqu'elle porte des gants.

L'enquête a révélé que les poudres utilisées sont très volatiles et peuvent se glisser sous des gants. Ce renseignement, pourtant essentiel, n'apparaît pas au dossier. De plus, la Commission considère que les tests d'allergies sont imprécis, sans plus.

Le Protecteur du citoyen estime qu'il faut poursuivre l'étude du dossier. Il est invraisemblable que la Commission n'ait pas effectué des tests d'allergies propres aux encres utilisées et qu'elle ne se soit jamais informée de la nature de celles-ci avant de rendre sa décision.

Les tests additionnels ont établi une relation entre le diagnostic et le travail, et, finalement, la Commission a satisfait à la réclamation de la citoyenne.

3.2.1.3 DES DOSSIERS INCOMPLETS

Le Protecteur du citoyen constate que les dossiers de réclamation de la Commission, tant en première instance qu'en révision, ne contiennent pas toujours l'information nécessaire pour rendre une décision éclairée.

Souvent, le Protecteur du citoyen intervient pour que les dossiers soient mieux documentés, ce qui permet à des travailleurs de voir leurs droits respectés.

3.2.1.4 POUR UNE ADMINISTRATION RESPONSABLE

Les décisions de la Commission doivent respecter la loi. De plus, dans les gestes qu'elle pose, l'Administration publique doit être à l'écoute des besoins et des attentes, et agir de façon responsable. Quand un travailleur s'adresse à la Commission, il devient captif de l'administration.

3.2.1.4.1 SUSPENSION HÂTIVE ET NON JUSTIFIÉE

Un travailleur subit un accident de travail le 8 février 1999. Le médecin traitant diagnostique une entorse lombaire chronique et l'autorise à arrêter de travailler. La Commission accepte la réclamation du travailleur et lui verse une indemnité de remplacement du revenu.

Le 21 juin 1999, le médecin recommande un retour au travail, car l'état de santé du patient s'est amélioré et ne présente aucune limitation fonctionnelle. La Commission cesse alors le versement des indemnités.

Le même jour, le travailleur retourne à son emploi; les douleurs l'empêchent de travailler. Il voit alors un médecin qui constate l'incapacité et le dirige vers son médecin traitant.

Le 31 août 1999, on constate des atteintes permanentes et des limitations fonctionnelles incompatibles avec le travail. Toutefois, l'expert de la Commission est d'avis contraire. La Commission transmet donc le dossier au Bureau d'évaluation médicale, sans que le travailleur reçoive une indemnité.

L'enquête a révélé que la Commission aurait dû reprendre le versement des indemnités au travailleur dès le 21 juin 1999. En effet, l'article 128 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* édicte que le retour au travail d'un travailleur n'interrompt pas le versement de l'indemnité de remplacement du revenu s'il doit abandonner son travail dans la journée du retour. De plus, puisque la Commission est liée par l'opinion du médecin traitant quant aux limitations fonctionnelles du travailleur, elle se doit d'indemniser le travailleur tant que le Bureau d'évaluation médicale n'a pas contredit cette opinion.

La Commission accepte la position du Protecteur du citoyen et verse l'indemnité rétroactivement au 21 juin 1999, et ce, jusqu'à ce que l'opinion du Bureau d'évaluation médicale sur les limitations fonctionnelles soit connue et que la décision sur la capacité de retour au travail soit rendue[9].

3.2.1.4.2 UNE SEULE MALADIE MAIS PLUSIEURS PROVINCES

Le Protecteur du citoyen a constaté que la Commission n'indemnise pas de façon appropriée les victimes d'une maladie professionnelle contractée dans plus d'une province.

La plupart des provinces et territoires canadiens ont adhéré à l'Entente interprovinciale pour l'indemnisation des travailleurs, laquelle prévoit que l'organisme qui reçoit une réclamation, admissible selon sa loi, doit indemniser le travailleur. Cet organisme pourra, sauf exception, s'adresser aux organismes des autres provinces où le travailleur a été exposé dans son travail et obtenir un remboursement en fonction de la durée de l'exposition.

Un travailleur, victime d'une maladie professionnelle reconnue par la Commission, a une atteinte permanente de 3 % équivalant à une somme de 1 391,80 $. La Commission ne se considère

9. **Le Pacte social**
   3. ***La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens***
      3.1 Respecter les lois et les règlements particuliers, ainsi que les lois d'application générale.

responsable que du quart (28 %) de l'atteinte de 3 %, le reste étant attribuable au travail effectué dans une autre province. Le travailleur s'adresse alors au Protecteur du citoyen.

L'enquête a révélé que le travailleur avait été exposé à un contaminant dans plus d'une province.

La décision de la Commission a pour effet d'obliger le travailleur à multiplier les démarches auprès de plusieurs organismes provinciaux. Pourtant, l'entente interprovinciale a précisément pour objet d'éliminer ce fardeau bureaucratique.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, la Commission a formulé une directive, par référence à l'entente, à l'intention de ses directions régionales. Dorénavant, on versera 100 % de l'indemnité. Le travailleur a donc pu obtenir son indemnité de 1 391,80 $[10].

3.2.1.5 REFUS DE CORRIGER SES ERREURS

Même si une erreur résulte de l'ignorance ou de l'inadvertance, l'Administration doit la corriger.

3.2.1.5.1 SUBIR LES ERREURS DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Le 3 avril 1999, la Commission verse par erreur à un accidenté du travail une somme de 1 700 $, à titre d'indemnité de remplacement du revenu. Constatant son erreur, la Commission exige le remboursement de la somme.

Le 26 novembre 1999, le travailleur est à nouveau victime d'un accident de travail. Il formule une nouvelle réclamation à la Commission qui, après plusieurs semaines, reconnaît la lésion. Elle l'indemnise rétroactivement à la date de la demande, pour un montant de 2 000 $.

Toutefois, le travailleur ne reçoit que 300 $ puisque la Commission s'est remboursée. Le travailleur, père de cinq enfants, n'a aucun revenu depuis sa lésion professionnelle et il ne peut subvenir à ses besoins avec ces 300 $. La Commission refuse un arrangement.

L'enquête a révélé que le système informatique a retenu automatiquement la somme de 1 700 $ versée en trop. Le Protecteur du citoyen souligne que la récupération de la totalité d'une dette est contraire à l'article 434 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, selon lequel la Commission n'est pas autorisée à déduire plus que 15 %, si le débiteur a plus d'une personne à charge.

La Commission reconnaît son erreur et remet 1 400 $ au travailleur. Celui-ci remboursera sa dette toutes les deux semaines, à raison de 15 % de l'indemnité[11] qui lui est versée.

3.2.1.6 EXIGENCES INJUSTIFIÉES

Les pouvoirs publics doivent interpréter la loi de manière raisonnable; les motifs invoqués par les citoyens pour

10. **Le Pacte social**
    3. ***La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens***
    3.7 Éviter de se retrancher derrière une interprétation étroite de la loi, d'un règlement ou autre norme, et privilégier plutôt une approche ouverte qui en respecte le véritable sens, l'esprit et les fins, comme cela est prévu par la Loi d'interprétation.

11. Ibid.

expliquer un empêchement doivent être pris en compte car la bonne foi se présume.

3.2.1.6.1 VICTIME DES CIRCONSTANCES

À la demande de la Commission, une travailleuse doit se présenter chez le médecin le 19 janvier 2000. En raison du froid intense, elle ne peut démarrer sa voiture. La travailleuse tente en vain de s'y faire conduire par quelqu'un. Elle téléphone donc au médecin pour l'informer qu'elle ne sera pas au rendez-vous.

L'agent lui annonce que l'indemnité de remplacement du revenu sera suspendue, conformément à l'article 142 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, puisqu'elle ne s'est pas présentée à temps chez le médecin. La Commission peut en effet suspendre le versement de l'indemnité lorsque l'accidenté omet ou refuse de se soumettre à un examen médical sans motif valable.

La travailleuse s'adresse alors au Protecteur du citoyen. Celui-ci fait valoir à la Commission que l'article 142 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* ne permet pas à la Commission de suspendre l'indemnité si le travailleur ne peut subir l'examen médical pour des raisons indépendantes de sa volonté. La Commission s'est rangée à l'interprétation du Protecteur du citoyen[12].

12. **Le Pacte social**
    3. ***La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens***
    3.4 Rendre des décisions non seulement conformes à la loi mais aussi raisonnables, justes et opportunes.
13. **Le Pacte social**
    8. ***Tout faire pour agir de façon responsable envers les citoyens***
    8.6 Fournir le service, le renseignement ou la décision dans un délai raisonnable.

3.2.1.7 LA PATIENCE, MÈRE DE TOUTES LES VERTUS?

Les délais indus seront toujours source d'inquiétude et de frustration pour les citoyens. Ces délais entraînent la précarité financière et la détresse.

Selon les cas, les citoyens sont aux prises avec des délais de première instance et de révision administrative.

3.2.1.7.1 DÉLAIS INJUSTIFIÉS

En mai 1997, la Commission reconnaît le décès d'un travailleur des suites d'une maladie professionnelle. L'employeur conteste la décision en juin. En vertu de l'article 361 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, la succession ne peut rien recevoir tant que la décision de la Commission est contestée.

Le 13 mai 1999, soit deux ans plus tard, la succession s'adresse au Protecteur du citoyen.

L'enquête révèle que le dossier a été assigné la veille à un réviseur qui prévoit accorder une dizaine de jours à l'employeur pour faire valoir son point de vue et qui entend rendre sa décision dans un délai de trois ou quatre semaines. Cependant, l'employeur se désiste.

Le Protecteur du citoyen considère comme un déni de justice un tel délai, puisqu'une simple vérification de l'intérêt de l'employeur aurait permis un règlement rapide de l'affaire[13].

3.2.1.7.2 VICTIME DE LA RIGIDITÉ ADMINISTRATIVE

En 1992, la mère d'une étudiante décède à la suite d'un acte criminel. En vertu de la *Loi sur les accidents du travail*, à laquelle se réfère la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*, un enfant de plus de 18 ans, qui fréquente assidûment un établissement d'enseignement, est considéré à charge jusqu'à l'âge de 25 ans. La condition essentielle est de poursuivre, sans interruption, ses études à temps plein, et ce, aussi longtemps qu'il aurait pu être considéré comme étant à charge, si sa mère avait survécu.

En mai 1999, la Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels, qui relève de la Commission de la santé et de la sécurité du travail, interrompt le versement de l'indemnité à l'étudiante puisqu'elle n'a pas reçu le formulaire attestant sa fréquentation scolaire. Même si l'étudiante soutient n'avoir jamais eu ce formulaire et qu'elle a un urgent besoin d'argent, l'agent l'informe que les services comptables doivent examiner l'affaire.

Désespérée, l'étudiante s'adresse alors au Protecteur du citoyen qui allègue que la Commission ne peut mettre en doute la bonne foi de l'étudiante qui prétend ne pas avoir reçu le formulaire, d'autant plus que la Direction a en main un document officiel attestant sa fréquentation scolaire. Cette dernière doit prendre en considération la situation précaire de l'étudiante et rendre une décision rapidement[14], ce qui a été fait.

14. **Le Pacte social**
4. ***Le respect de la justice naturelle envers les citoyens***
4.2 Prendre l'initiative de demander au citoyen qui fait une réclamation les pièces ou les informations manquantes plutôt que de rejeter ou de suspendre sa demande sans autre avis.
7. ***Respecter la dignité de la personne***
7.7 Éviter, dans tout rapport avec les citoyens, de faire preuve d'une rigidité administrative excessive; demeurer rigoureux.

3.2.2

COMMISSION DES NORMES DU TRAVAIL

La Commission des normes du travail voit au respect des normes du travail. Dans ce cadre, elle :

- Informe et renseigne la population sur les normes du travail;
- surveille l'application des normes;
- reçoit les plaintes des salariés et les indemnise conformément à la loi;
- voit à concilier les différends entre les salariés et les employeurs.

3.2.2.1.1 AU SERVICE DU SALARIÉ?

Un citoyen formule une réclamation à la Commission pour congédiement injuste, en octobre 1997. Un an plus tard, soit en novembre 1998, l'avocat responsable du dossier à la Commission l'informe de l'irrecevabilité de sa plainte[1]. Il reproche au citoyen de ne pas avoir formulé une nouvelle réclamation au mois de juin 1998, qui est selon toute apparence la véritable date de sa fin d'emploi. Cette dernière serait de toute façon irrecevable, car elle aurait été reçue hors délai, c'est-à-dire plus de 45 jours après la fin de son emploi. Le citoyen ignorait cette directive et se demande pourquoi la Commission ne l'en a pas informé.

L'enquête révèle que la réclamation du citoyen avait fait l'objet d'une séance de médiation en octobre 1997. Le salarié avait alors remis au médiateur un document indiquant qu'il travaillait toujours chez son employeur. Cette information est capitale puisque le fait d'occuper le même emploi entraîne un refus de la part de la Commission de représenter le citoyen devant le Commissaire général du travail.

Or, le médiateur a oublié d'informer le citoyen que son document était désormais classé « confidentiel » : tout ce qui se passe lors de la médiation doit demeurer confidentiel en vertu de la *Loi sur les normes du travail*[2]. Il ne pouvait donc pas transmettre son dossier à la Direction des affaires juridiques de la Commission[3]. Le citoyen devait acheminer lui-même le document à la Direction, mais, en raison du silence du médiateur, le citoyen ignorait que son document était toujours entre les mains du médiateur et non pas entre celles de la Direction.

1. **Le Pacte social**
   8. *Tout faire pour agir de façon responsable envers les citoyens*
   8.6 Fournir le service, le renseignement ou la décision dans un délai raisonnable
2. *Loi sur les normes du travail*, L.R.Q., c. N-11.
3. **Le Pacte social**
   1. *La transparence de l'Administration envers les citoyens*
   1.2 Fournir en temps utile au citoyen une information adéquate et accessible
   7. *Respecter la dignité de la personne*
   7.7 Éviter, dans tout rapport avec les citoyens, de faire preuve d'une rigidité administrative excessive; demeurer rigoureux.

En novembre 1998, l'avocat de la Commission recommande au citoyen de régler hors cour avec son ex-employeur. Heureusement, le citoyen avait déjà négocié, à sa satisfaction, une entente avec son ex-employeur. L'inaction de la Commission aurait pu avoir des conséquences désastreuses pour le citoyen, en plus de lui faire perdre ses droits.

Afin d'éviter la répétition de pareilles situations, le Protecteur du citoyen a demandé à la Commission d'améliorer ses procédures, surtout en matière de médiation[4].

La Commission a accepté de conduire un projet pilote pour notamment assurer le cheminement des documents au sein des différents services concernés par un dossier. Le Protecteur du citoyen suit l'évolution de ce projet.

4. **Le Pacte social**
   5. ***L'Administration au service des citoyens***
      5.2 Adopter des règles et les processus qui favorisent le bien-être du citoyen plutôt que la pure commodité de l'Administration.

3.2.3

COMMISSION QUÉBÉCOISE DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES

La Commission québécoise des libérations conditionnelles décide en toute indépendance et impartialité, et avec la participation de la communauté, de la mise en liberté sous condition des personnes détenues dans les établissements provinciaux. Elle s'occupe également des appels en matière d'absence temporaire.

En tant que tribunal d'origine législative et faisant partie intégrante du système de justice pénale, elle contribue à la protection de la société et à la réinsertion sociale de la personne détenue.

Pour accomplir sa mission, la Commission assure la protection de la société en favorisant la réinsertion sociale de la personne incarcérée dans la mesure où celle-ci révèle sa motivation et sa capacité à modifier son comportement. Elle décide de la libération conditionnelle et de ses modalités d'application. Elle examine les demandes de révision et les demandes de nouvel examen. Elle agit comme tribunal d'appel sur les décisions des Services correctionnels en matière d'absence temporaire aux fins de réinsertion sociale et quant aux révocations d'absence temporaire à des fins médicales ou humanitaires.

3.2.3.1.1 PRIS EN OTAGE PAR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

À l'Établissement de détention de Baie-Comeau, les commissaires décident de reporter l'audience d'un détenu pour le soumettre à une évaluation psychologique.

Toutefois, comme la Commission ne visite qu'une fois par mois les établissements de détention éloignés comme celui de Baie-Comeau, Amos, New Carlisle, etc., les audiences, dans ces cas, sont retardées d'un mois. Cette situation peut causer des préjudices importants à la personne incarcérée qui pourrait voir ainsi retarder sa libération conditionnelle pour des raisons dont elle n'est pas responsable.

Le détenu est prêt à respecter la décision de la Commission, mais ni les autorités de l'établissement de détention ni celles de la Commission ne veulent payer le coût de l'évaluation.

Le directeur de l'établissement de détention estime que celui-ci n'a pas à régler le coût d'une décision de la Commission. Par ailleurs, la Commission allègue qu'elle n'a pas de budget pour assumer ces frais. La personne incarcérée devient donc l'otage de deux organismes qui ne s'entendent pas. Elle s'adresse alors au Protecteur du citoyen.

L'enquête révèle les difficultés et les obstacles de communication et de collaboration entre les Services correctionnels et la

Commission. Le Protecteur du citoyen en informe ces derniers[1] qui prévoient conclure une entente administrative qui clarifiera les rôles et responsabilités de chacun. Entretemps, la Commission a accepté de payer le coût de l'évaluation qu'elle a demandée.

1. **Le Pacte social**
   8. ***Tout faire pour agir de façon responsable envers les citoyens***
   8.5 Éviter de diluer les responsabilités en les reportant systématiquement aux niveaux hiérarchiques supérieurs ou dans d'autres secteurs administratifs.

3.2.4

LE CURATEUR PUBLIC

Le Curateur public protège et représente les personnes inaptes sous sa compétence. Il joue également un rôle de surveillant de la gestion des représentants légaux des personnes inaptes et pour qui le tribunal a ordonné l'ouverture d'un régime de protection privé. Il doit s'assurer du bien-être des personnes inaptes, de la sauvegarde de leurs droits et de leur patrimoine, le cas échéant. Il assume, en plus, l'administration et la gestion des biens non réclamés.

Pour l'exercice 1999-2000, le Protecteur du citoyen a terminé 180 enquêtes comparativement à 170 l'an dernier. Le taux de lésion de l'organisme[1] est passé de 28 % à 31 %.

3.2.4.1 LES ACTIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN

En novembre 1997, le Protecteur du citoyen a déposé à l'Assemblée nationale un rapport spécial intitulé « Le Curateur public et les droits de la personne inapte ». Il soulignait alors que l'organisme n'accomplissait pas toujours sa mission de façon appropriée, qu'il lésait des personnes et qu'il mettait parfois en péril leur bien-être, leur sécurité et même leur vie. À la suite de ce rapport et des représentations du Protecteur du citoyen, le gouvernement a ordonné un redressement de l'ensemble des activités de l'organisme.

Depuis le dépôt de ce rapport, le Protecteur du citoyen a saisi l'organisme de nombreuses lésions en matière de protection du patrimoine des personnes qu'il représente. Il a soumis à cet égard plusieurs recommandations.

Cette réforme globale, qui a pour objet de recentrer l'organisme sur sa mission, a nécessité des modifications législatives, l'ajout de personnel et la revue de l'ensemble des règles de pratique internes. L'objectif est de consolider le rôle du Curateur public en matière de protection de la personne, de fournir une solution permanente aux problèmes de financement et de garantir son imputabilité. Le Protecteur du citoyen a adhéré aux solutions retenues par le gouvernement pour corriger certaines lacunes qu'il avait relevées et dénoncées à l'Assemblée nationale. Il est cependant d'avis que cet important redressement n'aura des effets significatifs, et surtout permanents, qu'après quelques années.

3.2.4.2 DES LÉSIONS CRÉÉES PAR UNE ADMINISTRATION PEU CLAIRVOYANTE

Pendant l'exercice de redressement de l'organisme, celui-ci a analysé des demandes de réparation monétaires soumises par

1. Le taux de lésion est le nombre de réclamations fondées sur le nombre d'enquêtes complétées par le Protecteur du citoyen.

des personnes inaptes ou des proches qui n'avaient jamais obtenu de réponse satisfaisante aux réclamations qu'elles avaient adressées.

Ainsi, au moment même où s'engageait une « révolution » des façons de faire au sein de l'organisme, le ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration a confié à des spécialistes le mandat d'évaluer les pertes financières subies par des personnes représentées par l'organisme, ou dont il devait surveiller l'administration de la tutelle ou de la curatelle, et de proposer des réparations. Le Protecteur du citoyen a été associé à cette démarche.

L'organisme a versé, à ce jour, des millions de dollars en dédommagement, arrérages divers et intérêts aux personnes victimes de lésions provoquées par les actions ou les omissions de l'organisme. Le Protecteur du citoyen enquête toujours dans certains dossiers.

3.2.4.2.1 LA PATIENCE ET L'OPINIÂTRETÉ : DEUX VERTUS ESSENTIELLES

Voici un exemple de compensation obtenue par le Protecteur du citoyen au nom d'une famille. Il s'agit d'un dossier qui faisait l'objet d'une enquête depuis décembre 1997 et dont le règlement final est intervenu en avril 2000.

Un citoyen, qui n'a plus de contact avec les membres de sa famille, décède le 22 février 1984. Depuis plusieurs années, il avait quitté sa région natale pour s'établir à Montréal. Il était célibataire et sans enfants. Au moment de son décès, les policiers sont appelés sur les lieux, font enquête et tentent de retrouver ses proches, mais sans succès.

Dès le début, les policiers avisent le coroner du décès. Puisque son corps n'est pas réclamé, la Ville de Montréal procède à son inhumation en avril 1984. Le règlement de la succession est confié au Curateur public, comme le prévoit la loi. Ce dernier administre, de façon provisoire, le patrimoine de cette personne et le remet par la suite à l'État.

En effet, en vertu de la *Loi sur le Curateur public*[2], les biens confiés à l'administration provisoire du Curateur public devenaient, à cette époque, propriété de l'État après dix ans d'administration par le Curateur public si aucun héritier ne s'était manifesté durant cette période. Le Curateur public a donc versé, le 27 juin 1994, une somme de 79 078,56 $ au Fonds consolidé.

Toutefois, durant cette période, un proche de la personne décédée, un héritier potentiel, avait communiqué par téléphone avec une employée du Curateur public en 1987. Il voulait savoir si l'organisme était informé de l'existence de son beau-frère. On l'avise, après vérification, qu'il n'existe pas de dossier au nom de son beau-frère.

Les proches s'informent également à la Police de Montréal, à la Sûreté du Québec, à la Régie des rentes du Québec et aux différentes maisons de retraite de la région, mais en vain. En désespoir de cause, ils s'adressent à la Direction de l'état civil pour savoir s'il est décédé. La réponse est négative!

2. *Loi sur le curateur public*, L.R.Q., c. C-81.

Finalement, les proches apprendront fortuitement son décès en juillet 1995. Leur surprise est totale lorsqu'ils découvrent que le Curateur public administrait ses biens depuis son décès et que celui-ci les a remis à l'État en 1994. Malgré l'expiration du délai de dix ans, les héritiers demandent au ministre des Finances de leur restituer leur héritage, puisque le Curateur public aurait dû les informer et leur donner cet argent plutôt que de le verser au Fonds consolidé. Le sous-ministre des Finances refuse le 25 septembre 1996. Le Curateur refuse également, puisqu'il ne se reconnaît aucune responsabilité dans cette affaire, avis juridique à l'appui.

L'enquête du Protecteur du citoyen révèle clairement que :

L'employée a consulté uniquement le fichier des personnes représentées par le Curateur public. Elle n'a pas examiné le fichier des biens non réclamés. Elle disait vrai lorsqu'elle affirmait qu'il n'y avait aucun dossier au nom de cette personne, puisque le défunt n'avait jamais été représenté par le Curateur public.

Toutefois, si elle avait vérifié dans l'autre fichier, elle aurait vu qu'un dossier était ouvert depuis 1984[3].

De plus, aucun organisme n'avait avisé le Directeur de l'état civil du décès du citoyen, bien qu'ils aient été nombreux à en être informés. Le Curateur public attribue cette responsabilité au coroner. Celui-ci nie cette affirmation : il devait informer le ministre de la Santé et des Services sociaux du décès, et c'est ce qu'il a fait. Le Ministre n'avait pas à aviser le ministère de la Justice qui était, à cette époque, le gardien des registres civils. La Ville de Montréal, qui a procédé à l'inhumation, avait informé le Curateur public de l'enterrement, mais n'avait à prévenir personne d'autre. En fait, de nombreuses instances officielles connaissaient le décès, mais rien n'avait permis de le consigner dans le registre de l'état civil. Qui donc devait aviser le ministère de la Justice de ce décès pour qu'il soit inscrit de façon officielle?

Le Protecteur du citoyen a constaté également que, au moment de l'inhumation du défunt, aucun service religieux n'avait eu lieu. Son décès n'avait donc pas été consigné dans le registre civil d'une paroisse.

Ces registres sont remis annuellement au registre de l'état civil, qui s'assure de son inscription. Voilà la raison de cet oubli[4].

Le Protecteur du citoyen a recommandé au Curateur public de remettre l'héritage aux héritiers. Celui-ci a finalement accepté de leur donner la somme et les intérêts courus, soit 116 732, 62 $.

3.2.4.3 LES SUITES À APPORTER AUX AUTRES LÉSIONS NON REPÉRÉES

Le Protecteur du citoyen constate que certaines situations ont été corrigées et que des compensations financières ont été

3. **Le Pacte social**
   1. *La transparence de l'Administration envers les citoyens*
   1.2 Fournir en temps utile au citoyen une information adéquate et accessible.
4. **Le Pacte social**
   5. *L'Administration au service des citoyens*
   5.2 Adopter des règles et les processus qui favorisent le bien-être du citoyen plutôt que la pure commodité de l'Administration.
   8. *Tout faire pour agir de façon responsable envers les citoyens*
   8.5 Éviter de diluer les responsabilités en les reportant systématiquement aux niveaux hiérarchiques supérieurs ou dans d'autres secteurs administratifs.

versées. Toutefois, à la lumière des importantes lacunes relevées au sein de chacune des unités opérationnelles de l'organisme, il est raisonnable de penser que d'autres lésions n'ont pas encore été repérées : les personnes visées ne les ont pas dénoncées, donc elle n'ont pas été retracées. En effet, la disparité des interventions des employés permet difficilement de retrouver tous ces dossiers et d'y apporter les correctifs nécessaires, en plus de mettre en relief les difficultés de communication interne de l'organisme.

Le Protecteur du citoyen a réclamé plusieurs mesures législatives. Il a soumis des recommandations pour assurer le respect des droits des personnes inaptes. Il entend suivre avec attention la manière dont l'organisme appliquera ces nouvelles règles.

3.2.4.4 UN COMITÉ CONSULTATIF CONSEIL

Le Protecteur du citoyen a recommandé la formation d'un comité consultatif chargé de conseiller l'organisme en matière de protection et de représentation des personnes inaptes, un outil indispensable pour consolider les effets positifs du redressement en cours[5].

Le choix des membres de ce comité suit l'une des recommandations du Protecteur du citoyen, soit celle de personnes représentatives qui démontrent un intérêt réel pour les personnes inaptes et dont l'engagement social est reconnu. Il recommande que ce comité dépose un rapport d'activité, au moins une fois l'an, au ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, afin d'en assurer son indépendance.

3.2.4.5 L'IMPUTABILITÉ DU CURATEUR PUBLIC

En plus de la création du comité aviseur en matière de protection et de représentation des personnes inaptes, le Protecteur du citoyen estime que l'organisme devrait être entendu en commission parlementaire, au moins une fois l'an, durant les cinq prochaines années et que les personnes intéressées devraient être invitées à présenter leur point de vue sur le redressement en cours. Ainsi, son imputabilité sera mieux assurée.

3.2.4.6 UNE SOLUTION AUX PROBLÈMES DE FINANCEMENT

Une solution permanente aux problèmes de financement a été adoptée pour permettre au Curateur public d'assumer pleinement sa mission : il est devenu un « organisme budgétaire » recevant son budget du gouvernement, après approbation du Parlement. Le Protecteur du citoyen, qui l'avait recommandé, a accueilli favorablement la fin du régime d'autofinancement de l'organisme, parce que celui-ci ne pouvait remplir de façon appropriée sa mission de protection des personnes vulnérables en continuant à puiser ses revenus uniquement dans les profits qu'il devait réaliser. Le conflit était patent.

5. **Le Pacte social**
   6. ***Connaître les citoyens et leur simplifier la vie***
      6.2 Créer des comités consultatifs d'usagers.
      6.4 Mettre sur pied des comités consultatifs formés d'employés qui agissent comme interlocuteurs de première ligne auprès des usagers.

3.2.4.7 L'ADMINISTRATION DES BIENS SOUS ADMINISTRATION PROVISOIRE

En plus de son mandat de représentation et d'assistance des personnes inaptes et de celui de surveillance de l'administration des représentants privés, le Curateur public a le mandat d'administrer des biens non réclamés : ceux des absents, ceux trouvés sur un cadavre non connu et non réclamé, les produits de police d'assurance sur la vie d'une personne inconnue ou introuvable, les biens sans maître, les biens déposés au greffe des tribunaux de juridiction criminelle non réclamés, etc.

Le Protecteur du citoyen considère que ce mandat d'administration l'écarte de sa mission première qui est de protéger les personnes inaptes. Les actions de l'organisme doivent être orientées vers l'amélioration de ses interventions en matière de promotion et de défense des intérêts des personnes vulnérables. L'importance de sa mission sociale de représentation et d'assistance des personnes inaptes exige que le Curateur public s'y consacre exclusivement. Ces autres mandats devraient être confiés à des organismes gouvernementaux spécialisés en la matière.

3.2.5

RÉGIE DE L'ASSURANCE MALADIE DU QUÉBEC

La Régie de l'assurance maladie du Québec gère une quarantaine de programmes, dont les principaux sont : les régimes d'assurance maladie et d'assurance médicaments, les services médicaux et d'optométrie, les services dentaires pour les enfants et les prestataires de la sécurité du revenu, les aides techniques, les services de santé hors Québec, les services d'hébergement et d'aide domestique. Pour accéder à tous ces services, les citoyens doivent être détenteurs de la carte d'assurance maladie, appelée communément « la carte soleil ».

En 1999-2000, le Protecteur du citoyen a reçu 238 réclamations concernant la Régie, dont 48 % se rapportent principalement à :

- l'admissibilité à la carte d'assurance maladie;
- le délai d'obtention de la carte;
- l'admissibilité aux services assurés : services dentaires, services médicaux, aides techniques (aides auditives, aides visuelles, appareils suppléant à une déficience physique);
- les délais d'obtention d'un service;
- l'accès téléphonique.

Les autres objets de réclamation se rapportent au régime d'assurance médicaments (43 %) et au programme de contribution des adultes hébergés (9 %).

Au cours des dernières années, le Protecteur du citoyen a noté une baisse des réclamations mettant en cause la Régie. En 1996, l'instauration du régime d'assurance médicaments avait provoqué une hausse du nombre de réclamations, mais depuis la situation s'est stabilisée. Ainsi, en 1996-1997, le Protecteur du citoyen recevait 1 070 réclamations comparativement à 756 en 1997-1998, à 329 en 1998-1999 et à 238 en 1999-2000. Le taux de lésion[1] a également diminué passant de 22 % en 1998-1999 à 17 % en 1999-2000.

3.2.5.1 LA CONTRIBUTION À L'HÉBERGEMENT

Le Programme de contribution des adultes hébergés s'adresse à toute personne d'au moins 18 ans qui, en raison de son état de santé, est hébergée dans un établissement public ou privé conventionné. La tarification de l'adulte hébergé est établie en tenant compte de la catégorie de chambre utilisée et de sa capacité de payer. Ce programme fait l'objet de 9 % des réclamations adressées au Protecteur du citoyen dans le secteur de la Régie. Celles-ci concernent le coût élevé des contributions monétaires demandées aux personnes pour l'hébergement. Les montants exigés sont conformes à la loi et au règlement,

1. Le taux de lésion est le nombre de réclamations fondées sur le nombre d'enquêtes complétées par le Protecteur du citoyen.

mais sont souvent perçus comme trop élevés par rapport à la capacité de payer du citoyen : certains ont dû vendre leur maison pour payer l'hébergement du conjoint malade car, pour avoir droit à une aide réelle, les biens personnels et l'avoir liquide doivent être minimes.

Le Protecteur du citoyen s'interroge sur les autres exemptions et déductions permises lors du calcul de la contribution et sur la méthode utilisée pour établir le montant de la contribution à débourser[2].

3.2.5.2 UN PROBLÈME RÉGLÉ : LES CHANGEMENTS D'ADRESSE

Dans ses rapports annuels 1997-1998 et 1998-1999, le Protecteur du citoyen avait rapporté que, à la suite d'une séparation de conjoints et lorsque celui qui quittait la maison avisait la Régie de son changement d'adresse, le système informatique était programmé de telle manière que la modification avait pour effet de considérer toute la famille comme déménagée. Cette situation est maintenant corrigée[3].

3.2.5.3 LES CONSÉQUENCES D'UNE DÉCISION BASÉE SUR UNE SIMPLE PRÉSOMPTION

L'an dernier, le Protecteur du citoyen avait fait état d'une situation où un citoyen s'était vu refuser l'exécution d'une ordonnance médicale parce que sa carte d'assurance maladie n'était plus considérée comme valide. Il faisait l'objet d'une enquête parce que la Régie le soupçonnait de ne pas avoir séjourné assez longtemps au Québec au cours de l'année pour avoir droit à la couverture de l'État.

Le Protecteur du citoyen n'admettait pas cette façon de procéder, qui privait une personne de son admissibilité au régime d'assurance médicaments sur la base de présomptions et avant même que l'enquête soit terminée. Comme la Régie l'avait indiqué au Protecteur du citoyen, elle a effectué, au 1er octobre 1999, des modifications informatiques pour éviter la répétition de telles situations. Avant cette date charnière, le Protecteur du citoyen avait eu deux autres réclamations de cette nature[4]. Depuis le 1er octobre 1999, il n'a reçu aucune réclamation de ce genre.

3.2.5.4 LE RÉGIME D'ASSURANCE MÉDICAMENTS: LE BILAN APRÈS TROIS ANS

La *Loi sur l'assurance-médicaments*[5] prévoit, après trois ans d'application, une révision du régime. Afin d'alimenter la réflexion, lors de la consultation publique, le ministère de la Santé et des Services sociaux a produit deux documents portant l'un sur l'évaluation du régime et l'autre sur des pistes de solution pour contrer le déficit de quelque 140 millions de dollars anticipés pour 2000.

Le 21 mars 2000, le Protecteur du citoyen s'est présenté devant la Commission des affaires sociales, mandatée pour entendre les divers groupes sur la révision du régime. Il y a

2. Voir le chapitre 3.1.7, p.89
3. **Le Pacte social**
   5. *L'Administration au service des citoyens*
   5.3 Lors de l'élaboration d'un programme, réduire le plus possible les risques de ratés et de failles qui relèvent de la «maladministration».
4. **Le Pacte social**
   4. *Le respect de la justice naturelle*
   4.1 Éviter de prendre des décisions sans que le citoyen ait pu faire valoir son point de vue ou sans qu'il ait eu l'occasion de fournir l'ensemble des renseignements utiles.
5. *Loi sur l'assurance-médicaments*, L.R.Q., c. A-29.01.

déposé ses commentaires intitulés : Au-delà de l'argent, l'équité, dans lesquels il déplore l'approche incomplète des documents ministériels pour l'évaluation du régime d'assurance médicaments et les solutions apportées pour contrer le déficit.

En effet, ceux-ci traitent quasi exclusivement du coût croissant des médicaments auprès des différentes clientèles, sans tenir compte des bénéfices pour la société québécoise. Par « bénéfices », le Protecteur du citoyen entend non seulement les économies réalisées au sein des autres composantes du système de santé (visites médicales, chirurgies, hospitalisations à court et à moyen terme, etc.), mais aussi les gains réalisés par le maintien en santé de dizaines de milliers de citoyens qui continueront à mener une vie active et à contribuer ainsi à l'enrichissement collectif. Il ne faut pas oublier que l'assurance médicaments fait partie d'un système plus large ayant pour objet le maintien de la santé.

De plus, le Protecteur du citoyen a relaté un certain nombre d'iniquités engendrées par un régime général d'assurance médicaments mixte, composé à la fois d'une assurance publique offerte par le gouvernement pour certains groupes de personnes et d'autres protections offertes par les compagnies privées pour les autres citoyens qui ne sont pas admissibles au régime public. Ce régime a provoqué des injustices, car des citoyens ayant des revenus identiques ne paient pas les mêmes montants d'argent pour être assurés, selon qu'ils le sont par le gouvernement ou par le secteur privé[6].

Au terme de sa consultation publique, la ministre de la Santé et des Services sociaux a déposé, le 11 mai 2000, le projet de loi n° 117 *Loi modifiant la Loi sur l'assurance-médicaments* et la *Loi sur la Régie de l'assurance-maladie du Québec*[7]. Un mois plus tard, soit le 15 juin, dans le but de rétablir l'équilibre financier du régime d'assurance médicaments, le projet de loi a été adopté et a eu pour effet d'augmenter la prime annuelle perçue par le ministère du Revenu du Québec. Depuis le 1er juillet 2000, le maximum de cette prime est passé de 175 $ à 350 $. Le calcul de la prime se fait en fonction du revenu des personnes vivant seules et des revenus familiaux. Pour l'année 2000, la cotisation maximale annuelle ne pourra dépasser 262,50 $.

Par ailleurs, la ministre de la Santé et des Services sociaux a annoncé que d'autres mesures seraient bientôt proposées pour améliorer le fonctionnement du régime. En outre, la pertinence d'instituer un seul régime d'assurance médicaments public et universel sera étudiée. Le Protecteur du citoyen est satisfait de cette décision puisqu'il avait demandé, en commission parlementaire, que cette solution soit envisagée.

De plus, il demande au gouvernement de tenir compte, dans la poursuite de la révision du régime d'assurance médicaments, du fait que l'assurance médicaments constitue une mesure sociale et que le coût doit en être payé par la population en général et varier proportionnellement aux revenus.

6. **Le Pacte social**
   5. *L'Administration aux service des citoyens*
   5.1 Toujours respecter l'esprit de la loi lors de la conception, de l'implantation ou de la mise à jour d'un programme gouvernemental. Selon la *Loi d'interprétation*, une loi est présumée éliminer des préjudices.

7. *Loi modifiant la Loi sur l'assurance-médicaments* et la *Loi sur la Régie de l'assurance maladie du Québec*, L.Q., 2000, c. 23.

Pour réaliser pleinement cette mesure sociale, le gouvernement doit s'assurer, dans un souci d'équité, que :

- les plafonds maximaux de franchise et de coassurance soient identiques pour tous les citoyens ayant des revenus identiques;
- qu'il n'augmente pas le fardeau déjà considérable supporté par les prestataires d'assistance emploi, les personnes âgées et les personnes dont les gains annuels sont inférieurs aux seuils reconnus de faibles revenus.

3.2.5.4.1 BARÈME DE CONTRIBUTION

Les personnes inscrites au régime public d'assurance médicaments doivent payer, lors de l'achat de médicaments, une contribution pour couvrir la franchise et la coassurance. Cette contribution atteint un plafond mensuel fixé en fonction du statut et des revenus de la personne assurée. Ainsi, elle est de 16,66 $ pour les personnes recevant le supplément de revenu garanti maximal et les personnes prestataires de l'assistance emploi; de 41,66 $ pour les personnes recevant le supplément de revenu garanti partiel et de 62,49 $ pour les autres assurés.

Un citoyen signale au Protecteur du citoyen l'inexactitude de son barème de contribution pour le mois de mai. On lui a facturé 62,49 $.

L'enquête du Protecteur du citoyen montre qu'il avait raison. Il recevait le supplément de revenu garanti partiel et le montant de sa contribution devait être de 41,66 $. À la demande du Protecteur du citoyen, la Régie lui a remboursé 20,83 $.

3.2.5.4.2 PREUVES EXIGÉES EXAGÉRÉES?

Avant de délivrer une carte d'assurance maladie, la Régie doit s'assurer que le demandeur y ait droit. En vertu de la loi, il appartient au citoyen de faire la preuve de son admissibilité. Ainsi, pour se prévaloir du régime, l'article 5 du *Règlement sur l'admissibilité et l'inscription des personnes auprès de la Régie de l'assurance maladie du Québec*[8] exige qu'une personne maintienne une résidence au Québec et qu'elle y soit présente au moins 183 jours par année. La Régie peut donc exiger la présentation de documents pertinents, mais encore faut-il que l'exigence soit raisonnable. Un citoyen s'est adressé au Protecteur du citoyen et a dénoncé ces exigences.

L'enquête montre que la Régie sait que le citoyen a séjourné à l'extérieur du Québec et qu'elle veut s'assurer que ce dernier réside bien au Québec le nombre de jours requis pour y être considéré comme résident. Sa vérification porte également sur des années antérieures durant lesquelles le citoyen était assuré.

La Régie demande donc au citoyen de lui fournir un avis de cotisation du ministère du Revenu afin de vérifier s'il paie ses impôts au Québec. Il refuse invoquant l'atteinte à sa vie privée.

Le Protecteur du citoyen convient avec l'organisme que le citoyen lui acheminera l'avis de cotisation, en masquant les chiffres portant sur son revenu et sur l'impôt payé, de même

8. *Règlement sur l'admissibilité et l'inscription des personnes auprès de la Régie de l'assurance maladie du Québec*, D. 1470-92, (1992) 124 G.O. A, 6236 [A-29, r. 0.01].

que sur ses relevés de cartes de crédit. Le citoyen, satisfait de l'entente, a transmis les documents[9].

3.2.5.4.3 COMMUNICATION ENTRE PROVINCES

La Régie assure des services à des personnes ayant des problèmes de santé à l'extérieur du Québec. Ainsi, une personne qui consulte un médecin dans une autre province doit présenter sa carte d'assurance maladie. La Régie paiera directement le médecin qui accepte la rémunération selon la tarification du Québec. Par contre, si le médecin n'accepte pas les tarifs du Québec, la personne réglera les honoraires exigés par le professionnel de la santé et demandera le remboursement à la Régie. Celle-ci remboursera le citoyen jusqu'à concurrence des tarifs du Québec.

Une citoyenne communique avec le Protecteur du citoyen parce qu'elle a reçu une facture de 140 $ pour une anesthésie, alors qu'elle venait de subir une intervention chirurgicale dans un hôpital d'Ottawa. Elle avait été dirigée vers cet hôpital par son médecin parce que le service de santé dont elle avait besoin n'était pas disponible au Québec. Elle avait auparavant obtenu de son médecin l'autorisation demandée par la Régie. Il y a eu par la suite une erreur dans le traitement de sa réclamation.

À la demande du Protecteur du citoyen, la Régie a communiqué avec le centre hospitalier pour l'informer que le service était couvert par le Québec et que cette dernière n'avait pas à débourser pour les soins qu'elle avait reçus. Ce qui a été fait.

9. **Le Pacte social**
   3. ***La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens***
   3.2 Promouvoir dans chaque geste le respect des libertés et des droits fondamentaux.

3.2.6

RÉGIE DES ALCOOLS, DES COURSES ET DES JEUX

La Régie des alcools, des courses et des jeux administre des lois en matière de boissons alcooliques, de courses de chevaux, de loteries, de concours publicitaires, d'appareils d'amusement, d'appareils de loterie vidéo et de sports de combat pratiqués par des professionnels. Elle délivre, suspend, annule ou révoque les permis, licences, autorisations et certificats d'immatriculation ou d'enregistrement prévus par ces différentes lois.

3.2.6.1 SERVICE À LA CLIENTÈLE INAPPROPRIÉ

Le 3 décembre 1999, la Cour supérieure du Québec déclarait inopérant un article de la *Loi sur les permis d'alcool*[1], parce qu'il contrevenait à la *Charte des droits et libertés de la personne*[2], dans la mesure où l'article créait une crainte raisonnable de partialité et violait des règles de la justice naturelle en matière de suspension et de révocation de permis. La Régie a convenu de se conformer à la décision et a entrepris de mettre sur pied un processus décisionnel qui en respecterait les exigences.

Cette année, les cas soumis à l'attention du Protecteur du citoyen ont mis en relief les difficultés de la Régie à offrir un service à la clientèle adéquat. Elle répondait avec beaucoup de retard aux demandes formulées par les citoyens. Plusieurs motifs ont été invoqués pour justifier les retards, tels le roulement élevé de personnel, le jugement de la Cour supérieure et le manque de personnel. Le Protecteur du citoyen a lui-même eu des difficultés à obtenir rapidement des réponses. Une démarche à la Régie requiert patience et temps.

De plus, l'inaction de la Régie ou son absence de pouvoir sur les concours publicitaires amènera cette année le Protecteur du citoyen à s'interroger sur la pertinence de certaines pratiques. La médiation lors d'un litige relatif aux concours publicitaires est un exemple éloquent : rien n'autorise la Régie à poursuivre son intervention si une partie refuse de participer à la médiation; de plus, rien n'incite les parties à y trouver quelque avantage.

3.2.6.2 INACTION ET DILIGENCE

Plusieurs citoyens se sont plaints de la lenteur de la Régie à répondre aux réclamations découlant de concours publicitaires.

1. *Loi sur les permis d'alcool*, L.R.Q., c. P-9.1.
2. *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12.

3.2.6.2.1 PERDANTE OU GAGNANTE?

Le 26 avril 1995, une citoyenne informe la Régie du refus d'une entreprise de lui attribuer les prix qu'elle a gagnés dans un concours publicitaire. La Régie met plus de trois ans pour lui répondre qu'elle devrait s'adresser aux tribunaux pour protéger ses droits[3]. Mécontente, la citoyenne demande l'intervention du Protecteur du citoyen.

La Régie informe le Protecteur du citoyen que, depuis le 1er avril 1998, la loi ne lui octroie qu'un rôle de médiation entre les parties dans la mesure où ces dernières sont consentantes. Or, comme l'entreprise organisatrice du concours refuse toute médiation, le tribunal devient le seul recours possible. Selon la Régie, les délais sont attribuables aux nombreux changements de personnel survenus à son Service des affaires juridiques, au cours des deux dernières années.

Le Protecteur du citoyen signale à la Régie que, lors de la première demande en 1995, elle était compétente en la matière. En conséquence, il lui demande de proposer un règlement à la citoyenne. Le Protecteur du citoyen suivra ce dossier de près.

3.2.6.2.2 QUAND LA RÉGIE S'EN MÊLE

Le propriétaire d'une résidence pour personnes âgées, voisine de deux établissements hôteliers, est sérieusement incommodé par le bruit des clients attablés aux terrasses et par la musique, forçant les résidants à porter plainte aux services de police.

Devant la Régie, les représentants des deux commerces s'engagent à adopter des mesures pour réduire la pollution sonore. Toutefois, rien ne change.

En mai 1998, le propriétaire formule une nouvelle plainte à la Régie. Mis à part un accusé de réception en juillet 1998 et

3. **Le Pacte social**
   1. ***La transparence de l'Administration envers les citoyens***
      1.2 Fournir en temps utile au citoyen une information adéquate et accessible.
   5. ***L'Administration au service des citoyens***
      5.2 Adopter des règles et les processus qui favorisent le bien-être du citoyen plutôt que la pure commodité de l'Administration.
   8. ***Tout faire pour agir de façon responsable envers les citoyens***
      8.6 Fournir le service, le renseignement ou la décision dans un délai raisonnable.

malgré l'envoi de cinq lettres de la part du propriétaire[4], la Régie reste silencieuse pendant près de un an. Le propriétaire demande au Protecteur du citoyen d'agir.

Lors de son intervention, le Protecteur du citoyen apprend qu'une enquête sera tenue par deux régisseurs, le 8 juillet 1999. Les représentants des établissements prennent, une fois encore, l'engagement de respecter les normes et de ne plus constituer une nuisance publique pour leurs voisins.

En janvier 2000, le citoyen n'a toujours pas reçu la décision de la Régie. D'ailleurs, elle ne donne aucun signe de vie, en dépit des lettres qu'il lui expédie. Il requiert de nouveau l'intervention du Protecteur du citoyen.

Après de multiples demandes, le Protecteur du citoyen obtient que la Régie lui fournisse une réponse écrite. Sans même présenter d'excuses, celle-ci justifie les délais en invoquant le jugement de la Cour supérieure du 3 décembre 1999, qui déclare inopérant un article de la *Loi sur les permis d'alcool*. Elle entend se conformer à la décision et met sur pied un processus décisionnel en matière de suspension et de révocation de permis qui en respectera les exigences.

Dans le cas du propriétaire, le Service de l'analyse de la Régie doit maintenant examiner le résultat de l'enquête du 8 juillet 1999 et décider de l'action appropriée. Le Protecteur du citoyen continuera de surveiller la situation.

3.2.6.2.3 INCRÉDULITÉ ADMINISTRATIVE

En février 1998, la Régie révoque le permis d'alcool d'une copropriétaire d'un dépanneur, car les droits de licence n'ont pas été acquittés. La citoyenne corrige la situation, tout en affirmant ne jamais avoir reçu d'avis de renouvellement, comme le prétend la Régie.

Malgré ces explications, cette citoyenne doit débourser des frais supplémentaires pour la nouvelle demande de permis. Elle se plaint à son député qui confie sa réclamation au Protecteur du citoyen.

Le Protecteur du citoyen estime que la version de la citoyenne est vraisemblable : à l'époque du renouvellement de son permis, la grève des postes prenait fin et la tempête de verglas du mois de janvier 1998 avait aussi causé beaucoup de remous.

Le Protecteur du citoyen a demandé à la Régie de tenir compte de ces circonstances et d'accorder le bénéfice du doute à la citoyenne. Après de trop nombreuses discussions, la Régie a accepté de rembourser la citoyenne[5].

4. **Le Pacte social**
   1. ***La transparence de l'Administration envers les citoyens***
      1.2 Fournir en temps utile au citoyen une information adéquate et accessible.
   8. ***Tout faire pour agir de façon responsable envers les citoyens***
      8.6 Fournir le service, le renseignement ou la décision dans un délai raisonnable.
5. **Le Pacte social**
   3. ***La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens***
      3.4 Rendre des décisions non seulement conformes à la loi mais aussi raisonnables, justes et opportunes.
      3.6 Se donner les moyens pour agir, le cas échéant, en pure équité lorsque des circonstances exceptionnelles l'exigent.
      3.7 Éviter de se retrancher derrière une interprétation étroite de la loi, d'un règlement ou autre norme, et privilégier plutôt une approche ouverte qui en respecte le véritable sens, l'esprit et les fins, comme cela est prévu par la *Loi d'interprétation*.

3.2.7

RÉGIE DES ASSURANCES AGRICOLES DU QUÉBEC

La Régie des assurances agricoles du Québec relève du ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec. Sa mission d'assurances agricoles consiste à soutenir la croissance économique de l'agriculture en protégeant le revenu des entreprises tant contre les risques naturels que contre ceux des marchés. Les assurances offertes aux agriculteurs sont l'assurance récolte et l'assurance stabilisation.

L'assurance récolte couvre les pertes de revenus attribuables à des baisses de rendement provoquées par des conditions climatiques adverses et des phénomènes naturels imprévisibles. La participation à ce régime est contractuelle. La valeur inscrite au contrat est déterminée en fonction d'un rendement prévu par unité assurable et d'un prix unitaire.

L'assurance stabilisation a pour objet de garantir un revenu annuel net positif aux producteurs. Ainsi, une compensation est versée à l'adhérent lorsque son revenu annuel net est inférieur au revenu annuel net stabilisé. L'assurance couvre, pour tout produit défini, les pertes de revenus attribuables aux fluctuations importantes du marché. La participation à ce régime d'assurance est contractuelle et l'adhésion comporte un terme de cinq ans.

3.2.7.1 L'INDEMNISATION

L'année-récolte 1998 a été qualifiée de très bonne année de production dans la plupart des cultures. Les indemnités ainsi versées en assurance récolte ont été de 15,4 millions pour 1998-1999 comparativement à 43,1 M$ pour l'année précédente.

Quant à l'assurance stabilisation, les compensations versées ont considérablement augmenté compte tenu de la faiblesse des prix sur le marché du porc, des céréales, du maïs-grain et du soya qui sont parmi les plus importantes productions couvertes en fait de valeurs assurées. Ainsi, pour 1998-1999, la Régie a versé aux producteurs 581,5 M$ comparativement à 191,2 M$ pour l'année précédente.

3.2.7.1.1 UNE DÉDUCTION HÂTIVE

En septembre 1998, un citoyen paie 1 079 $ à la Régie pour acquitter sa prime d'assurance récolte sur deux de ses trois champs de luzerne. Toutefois, comme il n'est pas prévu dans le règlement de n'assurer qu'une partie d'un type de production et que le producteur ne désire pas assurer le troisième champ, la Régie l'avise qu'elle lui retournera cette somme.

Cependant, elle ne lui rembourse que 777,62 $: sur la dif-

férence de 301,38 $, elle garde un montant destiné à une prime d'assurance contractée pour une autre culture, le maïs, et qui vient d'être réajustée. Il comprend mal cette façon de faire de la Régie et demande au Protecteur du citoyen d'intervenir.

Ce dernier constate que, lorsqu'un agriculteur assure une production, la Régie fixe une prime, sujette à réévaluation en cours d'année selon la probabilité de rendement. Cependant, ce supplément de prime n'est payable que lorsque la Régie paie à son tour une indemnité à l'agriculteur : c'est alors qu'elle obtient compensation sur le montant qu'elle doit.

Dans le cas examiné, le Protecteur du citoyen conclut que la Régie a conservé un montant pour une prime qui n'était pas encore exigible. De plus, elle l'a fait à même un montant qu'elle n'aurait jamais dû encaisser, puisque l'agriculteur avait renoncé à assurer sa production de luzerne[1].

Cependant, au moment de l'intervention du Protecteur du citoyen, l'indemnité pour la culture du maïs vient juste d'être payée : le supplément de prime de cette assurance est ainsi devenu exigible. Toutefois, la question du prélèvement inopportun demeure. À ce sujet, la Régie accepte les arguments du Protecteur du citoyen et décide de modifier sa procédure informatique afin que, à l'avenir, une compensation prématurée ne puisse s'effectuer à même une autre somme payée par l'agriculteur.

1. **Le Pacte social**
   5. *L'Administration au service des citoyens*
      5.2 Adopter des règles et les processus qui favorisent le bien-être du citoyen plutôt que la pure commodité de l'Administration.

3.2.8

RÉGIE DES MARCHÉS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES DU QUÉBEC

La Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec est un organisme de régulation économique. Elle favorise une mise en marché efficace et ordonnée des produits agricoles et alimentaires, le développement de relations harmonieuses entre les différents acteurs ainsi que la résolution des difficultés qui surviennent dans le cadre de la production et de la mise en marché des produits agricoles, marins et forestiers, et ce, en tenant compte des intérêts des consommateurs et de l'intérêt public. Notamment, elle approuve la constitution et l'administration de véhicules, tels les plans mixtes nécessaires à la mise en marché de tous ces produits. Conséquemment, la loi prévoit que la Régie doit évaluer périodiquement les interventions des divers offices qui appliquent ces plans.

3.2.8.1 PEUT-ON PORTER DEUX CHAPEAUX À LA FOIS ?

La Régie a porté deux chapeaux lors d'une audience publique du Plan conjoint de la pomme administré par la Fédération des producteurs de pommes du Québec. Dans ce marché, les transactions vont ainsi : seuls les emballeurs peuvent acheter des pommes des producteurs pour les revendre aux détaillants et aux entreprises de transformation. L'emballeur est donc l'agent officiel reconnu par le règlement. Cependant, il n'a pas l'obligation d'acheter les pommes d'un producteur. À l'occasion de l'évaluation de la Régie, des producteurs ont dénoncé le conflit d'intérêts dans lequel se trouvaient plusieurs administrateurs de la Fédération : ceux-ci détenaient des intérêts dans des postes d'emballage de pommes tout en étant producteurs.

Dans son rapport d'examen, la Régie note qu'elle a observé des tensions entre les catégories de producteurs ainsi qu'entre les administrateurs. Ainsi, les intérêts et les besoins variés, mal définis, voire divergents, favorisent l'ambiguïté des mandats et des rôles, dit-elle. Elle ajoute que cette absence de consensus affecte négativement les efforts de commercialisation du Plan conjoint de la pomme. Enfin, elle recommande que, compte tenu des observations sur les intérêts particuliers et parfois divergents des producteurs, la Fédération réfléchisse sur la pertinence d'adapter les structures de fonctionnement de ce plan pour assurer la représentation et la défense des intérêts propres à chaque catégorie de producteurs.

Malgré ces recommandations, la Fédération n'a rien fait pour corriger la situation. Et bien que la Régie affirme qu'elle s'assure de la volonté de la Fédération de donner suite à son rapport, les

producteurs, qui s'informent, n'ont guère de réponse précise de cet organisme, lorsqu'ils le pressent de faire respecter ses propres recommandations.

Le Protecteur du citoyen a rappelé à la Régie les lacunes qu'elle avait elle-même constatées : cette situation était telle qu'elle lui avait fait craindre un préjudice sérieux aux efforts consentis par le milieu pour la commercialisation ordonnée et efficace de la pomme du Québec. Considérant que le respect de la mission et des obligations légales de la Régie étaient au cœur de ce problème, le Protecteur du citoyen a conclu qu'elle devait agir et demander à la Fédération de corriger les lacunes.

Aussi la Régie a-t-elle examiné les intérêts commerciaux de certains administrateurs de la Fédération dans des postes d'emballage. Sa conclusion a été la suivante :

> « L'administrateur de cette fédération qui, grâce à son actionnariat, obtient un statut privilégié par rapport au producteur ordinaire, nous semble aller à l'encontre de sa mission, et ce, sans égard à l'importance économique des intérêts détenus. »

La Régie a donné dix jours à ces administrateurs pour se départir de leurs actions. Ceux-ci ont plutôt décidé d'en appeler au Tribunal administratif du Québec, lequel a confirmé la décision de la Régie. Les administrateurs se sont départis de leurs intérêts dans les postes d'emballage pour continuer d'occuper leur fonction au sein de la Fédération. La question du conflit d'intérêts de ces administrateurs est donc réglée.

3.2.9

RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC

La Régie des rentes du Québec administre un régime public financé par les travailleurs et les employeurs. Ce régime offre différentes protections, dont les plus importantes sont la rente de retraite, la rente d'invalidité et la rente de conjoint survivant. Elle est également chargée de la surveillance des régimes de retraite privés, en plus d'administrer le régime des prestations familiales, qui comprend l'allocation familiale et l'allocation pour enfant handicapé.

Le nombre de consultations et réclamations au cours de l'exercice financier 1999-2000 et la répartition de celles-ci sont sensiblement les mêmes que l'année précédente. Le tiers des réclamations reçues porte sur la rente d'invalidité et, le deuxième type de réclamation en importance porte sur la prestation familiale. Le taux de lésion de l'organisme[1], se maintient cette année à 18 %.

Depuis septembre 1997, les prestations familiales ne sont plus universelles. Elles sont calculées en fonction du statut familial, monoparental ou biparental, du revenu familial et du nombre d'enfants. Les prestations familiales sont versées à la personne qui a la charge d'un ou de plusieurs enfants.

3.2.9.1.1 ERREUR SUR LE DÉBITEUR

À la suite du divorce d'un couple ayant deux enfants, le juge confie la garde de la fille à la mère et celle du fils au père.

En juillet 1997, la mère obtient également la garde de son fils. Elle en informe la Régie et, à compter de septembre 1997, elle reçoit les prestations familiales pour ses deux enfants, soit 25,42 $ par mois jusqu'en décembre de la même année.

Durant la même période, le père, qui reçoit de l'aide sociale, déclare avoir toujours son fils à sa charge et continue ainsi à recevoir l'allocation familiale de 189 $ par mois, établie en fonction de son revenu.

Or, en mai 1999, la mère reçoit une réclamation de 758 $ pour une somme versée en trop pour la période de septembre à décembre 1997. On l'informe avoir la preuve que les sommes versées à son ex-conjoint lui ont été remises. En effet, la Régie détient une déclaration assermentée de son ex-conjoint selon laquelle il lui aurait remis le montant en décembre 1997 en présence de deux témoins.

Elle conteste cette preuve par écrit, invoquant qu'il s'agit d'une preuve mensongère et nie catégoriquement avoir reçu cette somme.

1. Le taux de lésion est le nombre de réclamations fondées sur le nombre d'enquêtes complétées par le Protecteur du citoyen.

Toutefois, en août 1999, une décision du Bureau de révision confirme la réclamation de 758 $ et la retenue de la totalité du montant qui lui est alloué à titre de prestation familiale en compensation de la dette. La décision est fondée sur le fait que la mère n'a fourni aucune preuve démontrant qu'elle n'avait pas reçu cette somme[2].

Le Protecteur du citoyen a fait valoir qu'il n'existait aucun lien de droit entre la Régie et la mère, relativement à la dette contractée par son ex-conjoint. Il a donc demandé l'annulation de la dette et la Régie a acquiescé[3].

3.2.9.1.2 NUL N'EST CENSÉ IGNORER LA LOI...

Une citoyenne a un enfant au moment où elle emménage avec son nouveau conjoint en mars 1998. Onze mois plus tard, en février 1999, elle donne naissance à un deuxième enfant.

En mars 1999, elle reçoit une réclamation de 1 489 $ pour des allocations familiales versées en trop.

La réclamation est fondée sur une disposition législative selon laquelle le montant d'allocations familiales est établi en fonction du revenu de la personne qui y a droit et celui de son conjoint. Or, le statut d'un conjoint s'acquiert à la première des dates suivantes :

- Après 12 mois de vie commune avec le bénéficiaire;
- le jour où le conjoint est devenu le parent naturel ou adoptif de l'enfant du bénéficiaire.

Dans ce cas, le montant de la réclamation englobe la période de mars 1998 à mars 1999, soit moins de douze mois après le début de la cohabitation et avant la naissance de l'enfant. Il s'agit donc d'une réclamation erronée.

Le Protecteur du citoyen a rappelé à la Régie que le statut de conjoint n'était acquis qu'à compter de février 1999, soit à la naissance de son enfant et qu'en conséquence le montant des allocations familiales ne pouvait tenir compte du revenu du conjoint avant le mois suivant la naissance[4]. La Régie a accepté d'annuler sa réclamation.

3.2.9.1.3 LAXISME BUREAUCRATIQUE

En mars 1999, une citoyenne adresse une procuration à la Régie à titre de nouvelle mandataire de sa sœur, bénéficiaire d'une rente. Une agente lui indique alors qu'elle s'adressera à un notaire, puisqu'elle n'a pas reçu de révocation du premier mandat. Il semble toutefois que cette démarche soit demeurée à l'état d'intention.

En effet, en mars 2000, la citoyenne signale, à deux reprises, que les relevés 2, produits pour la bénéficiaire, ont été postés

2. **Le Pacte social**
   4. ***Le respect de la justice naturelle envers les citoyens***
   4.1 Éviter de prendre des décisions sans que le citoyen ait pu faire valoir son point de vue ou sans qu'il ait eu l'occasion de fournir l'ensemble des renseignements utiles.
   4.2 Prendre l'initiative de demander au citoyen qui fait une réclamation les pièces ou les informations manquantes plutôt que de rejeter ou de suspendre sa demande sans autre avis.
   4.3 Aider le citoyen qui fait une réclamation à présenter un dossier complet afin que la décision prise à son égard puisse tenir compte de tous les motifs et documents pertinents.
3. **Le Pacte social**
   3. ***La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens***
   3.1 Respecter les lois et les règlements particuliers, ainsi que les lois d'application générale.
4. **Le Pacte social**
   3. ***La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens***
   3.1 Respecter les lois et les règlements particuliers, ainsi que les lois d'application générale.

à sa sœur. Cette dernière vit maintenant dans centre d'accueil et elle est incapable de s'occuper de ses affaires. La Régie répond qu'elle ne peut transmettre aucun document confidentiel puisque le premier mandat n'a pas été révoqué.

Le Protecteur du citoyen intervient pour connaître la raison du refus de transmettre les relevé 2 à la nouvelle mandataire. Il est d'avis que, selon le *Code civil du Québec*[5], un nouveau mandat révoque l'ancien. De plus, si l'agente avait communiqué avec le notaire, comme cela avait été prévu, ce dossier aurait été réglé rapidement[6].

La Régie se range aux arguments du Protecteur du citoyen et effectue les modifications la journée même de son intervention.

3.2.9.1.4 HISTOIRE DE GROS BON SENS

Âgé de 60 ans, un cotisant reçoit sa rente de retraite de la Régie en janvier 1998. Le mois suivant, il est reconnu invalide. Le cumul des deux rentes (retraite et invalidité) étant interdit, sa rente de retraite est annulée pour être remplacée par la rente d'invalidité.

Toutefois, en mai 1999, la Commission de la santé et de la sécurité du travail avait reconnu au travailleur une lésion professionnelle rétroactive à 1996. Il recevait donc, depuis cette date, les indemnités de la Commission auxquelles il avait droit.

Plus tard, le cotisant reçoit une réclamation de la Régie pour un montant de 16 000 $ versé en trop à titre de rente d'invalidité. Raison invoquée : le cumul d'une pleine indemnité de remplacement du revenu et d'une rente d'invalidité est également interdit.

Le cotisant rembourse alors la rente d'invalidité qui lui a été versée, mais, il s'attend que sa rente de retraite soit rétablie depuis janvier 1998. La Régie refuse en invoquant que, depuis juillet 1998, la loi ne permet plus le versement d'une rente de retraite si le cotisant est bénéficiaire d'une pleine indemnité de remplacement du revenu.

En désaccord, le Protecteur du citoyen fait valoir que la rente de retraite devait être versée rétroactivement pour les motifs suivants :

- La rente de retraite était devenue payable avant la modification législative interdisant le cumul;
- si la Commission de la santé et de la sécurité du travail avait reconnu l'accident de travail en première instance, la rente de retraite aurait été payable à compter du 1er janvier 1998.

La Régie s'est ralliée à la position du Protecteur du citoyen et la rente de retraite a été versée rétroactivement à janvier 1998[7].

5. *Code civil du Québec*, L.Q. 1991, c.54.
6. **Le Pacte social**
   3. *La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens*
   3.1 Respecter les lois et les règlements particuliers, ainsi que les lois d'application générale.
   3.7 Éviter de se retrancher derrière une interprétation étroite de la loi, d'un règlement ou autre norme, et privilégier plutôt une approche ouverte qui en respecte le véritable sens, l'esprit et les fin, comme cela est prévu par la Loi d'interprétation.
   4. *Le respect de la justice naturelle envers les citoyens*
   4.1 Éviter de prendre des décisions sans que le citoyen ait pu faire valoir son point de vue ou sans qu'il ait eu l'occasion de fournir l'ensemble des renseignements utiles.
7. **Le Pacte social**
   3. *La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens*
   3.1 Respecter les lois et les règlements particuliers, ainsi que les lois d'application générale.
   3.7 Éviter de se retrancher derrière une interprétation étroite de la loi, d'un règlement ou autre norme, et privilégier plutôt une approche ouverte qui en respecte le véritable sens, l'esprit et les fin, comme cela est prévu par la Loi d'interprétation.

3.2.9.1.5 LA RÉGIE : UN RÔLE DE SURVEILLANT ?

Depuis 1985, une citoyenne participait au régime de retraite établi chez son employeur lorsqu'en 1991 elle quitte son emploi. À son départ, elle bénéficie d'une entente de transfert conclue entre son nouvel et son ancien employeur, laquelle permet que la valeur de son régime, sur base de capitalisation, puisse être versée dans le fonds de retraite existant chez son nouvel employeur, Hydro-Québec. Ce type d'entente permet la continuation d'un fonds de retraite, ce qui favorise la mobilité de la main-d'œuvre. En 1996, la citoyenne change à nouveau d'emploi. Mais dans cette entreprise, il n'existe pas de fonds de retraite collectif. Dans ce cas, la loi prévoit que la participante peut être remboursée de la valeur actualisée accumulée dans son régime. Elle reçoit alors la somme de 14 000 $.

S'étonnant du faible montant qui lui est versé, elle demande d'en vérifier l'exactitude : la Régie répond qu'elle ne peut confirmer que l'employeur a bien appliqué la loi, car les données transmises par ce dernier sont incomplètes. La citoyenne insiste alors pour que la Régie effectue les vérifications requises. Jusqu'en 1998, elle s'informe périodiquement, mais sans recevoir de précision ni de réponse valable sur les interventions auprès d'Hydro-Québec.

Au terme de son enquête, le Protecteur du citoyen constate que la Régie soupçonne cet employeur de ne pas avoir appliqué la loi correctement lorsqu'il a calculé le remboursement dû. Un fonctionnaire de la Régie a effectivement posé des questions à quelques reprises, mais sans résultat. Le Protecteur du citoyen estime que l'organisme n'a pas suffisamment insisté pour régler la question[8]. Il le presse donc d'intervenir plus vigoureusement auprès de l'actuaire d'Hydro-Québec. Ce dernier révise ses calculs et conclut qu'une somme supplémentaire de 5 000 $ est due à l'ex-employée, montant qui lui est versé en mai 1999.

8. **Le Pacte social**
   1. ***La transparence de l'Administration envers les citoyens***
      1.1 Faire part au citoyen des décisions qui le concernent en prenant soin d'en expliquer les motifs dans des termes qu'il comprend.
      1.2 Fournir en temps utile au citoyen une information adéquate et accessible
   8. ***Tout faire pour agir de façon responsable envers les citoyens***
      8.8 Intervenir plutôt que de se limiter à attendre lorsqu'un délai est imputable à d'autres employés et faire en sorte qu'ils agissent avec diligence.

3.2.10

RÉGIE DU BÂTIMENT

La Régie du bâtiment a pour mandat de surveiller l'administration de la *Loi sur le bâtiment*[1]. Cette loi vise à assurer la qualité des travaux de construction et la sécurité des personnes qui accèdent à un bâtiment destiné à l'usage du public. Elle a notamment pour objet de protéger le consommateur qui négocie avec un entrepreneur de construction et contrer le travail au noir dans l'industrie de la construction.

La Régie délivre également des licences selon la catégorie de l'entrepreneur : entrepreneur général spécialisé, entrepreneur général et entrepreneur spécialisé. Elle peut suspendre, annuler ou refuser de renouveler une licence le cas échéant.

3.2.10.1.1 INVALIDITÉ DU RÈGLEMENT

En juin 1998, un citoyen lance une petite entreprise de nettoyage de systèmes de ventilation. Il s'informe auprès de la Régie pour savoir s'il doit détenir une licence pour exploiter cette entreprise. On lui répond qu'une licence d'entrepreneur spécialisé en entretien de gaines de circulation de l'air est obligatoire : le citoyen devra donc suivre des cours et passer des examens. Cette exigence le rend très nerveux et, pour assurer sa réussite aux examens, il cesse de travailler pendant trois semaines. Lors d'une formation, en septembre 1998, il apprend que le règlement exigeant l'obtention d'une licence serait invalide. Il questionne la Régie à ce sujet, sans obtenir de réponse valable. Par ailleurs, le citoyen s'inquiète de sa perte de revenus pour la période où il a étudié à temps complet. Insatisfait de l'information obtenue, il s'adresse au Protecteur du citoyen.

Ce dernier constate qu'il existe effectivement un règlement imposant l'obtention d'une licence d'entrepreneur spécialisé dans ce secteur d'activité, mais ce règlement est invalide. La Régie le sait et ne l'a jamais aboli. Ses employés continuent donc d'exiger les formalités prévues dans le règlement sans savoir qu'ils induisent les citoyens en erreur[2].

Le Protecteur du citoyen a demandé à la Régie d'informer son personnel de façon appropriée et d'indemniser le citoyen pour les semaines de travail perdu. La Régie a reconnu le bien-fondé des recommandations et a versé au citoyen une indemnisation juste.

1. *Loi sur le bâtiment*, L.R.Q., c. B-11.
2. **Le Pacte social**
   1. *La transparence de l'Administration envers les citoyens*
      1.2 Fournir en temps utile au citoyen une information adéquate et accessible
   3. *La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens*
      3.4 Rendre des décisions non seulement conformes à la loi mais aussi raisonnables, justes et opportunes.

3.2.10.1.2 DÉTAIL ADMINISTRATIF

Une entreprise, spécialisée dans la fabrication d'armoires de cuisine, a reçu, en une seule année, une douzaine de constats d'infraction provenant de la Régie pour l'installation d'armoires de cuisine chez ses clients. En effet, les inspecteurs de la Régie, qui vérifient les permis de rénovation et de construction délivrés par les municipalités, ont remarqué que l'entreprise ne détenait pas la licence prévue dans le règlement pour installer des armoires de cuisine.

Le citoyen, unique actionnaire de son entreprise, possède la licence requise mais à son nom seulement... et sur les contrats, c'est le nom de son entreprise qui apparaît. Le citoyen souhaite corriger la situation, mais il risque toutefois d'être acculé à la faillite s'il est condamné à payer les amendes de 1 700 $ pour chacune des infractions commises. Malgré ses tentatives répétées pour faire valoir son point de vue, la Régie maintient sa décision[3]. Il demande alors l'intervention du Protecteur du citoyen.

Le Protecteur du citoyen note que le citoyen est de bonne foi et qu'il a corrigé rapidement son erreur en modifiant ses contrats. Il constate également que les clients de l'entrepreneur ont fait des affaires avec une personne ayant la qualification requise, respectant ainsi l'esprit de la loi.

Le Protecteur du citoyen a suggéré à la Régie de ne plus remettre de constats d'infraction pour les travaux exécutés avant les corrections apportées au contrat et, de concert avec le bureau du substitut du procureur, de retirer les accusations en cours. La Régie et le substitut du procureur ont accepté cette proposition.

3. **Le Pacte social**
   3. ***La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens***
   3.7 Éviter de se retrancher derrière une interprétation étroite de la loi, d'un règlement ou autre norme, et privilégier plutôt une approche ouverte qui en respecte le véritable sens, l'esprit et les fins, comme cela est prévu par la Loi d'interprétation.

3.2.11

RÉGIE DU LOGEMENT

La Régie du logement est un tribunal spécialisé en matière de bail résidentiel. Elle informe les citoyens sur leurs droits et leurs obligations, favorise les ententes entre les parties à un bail et, à défaut de règlement amiable, elle tranche les litiges.

3.2.11.1.1 VICTIME DE S'ÊTRE FAIT VOLER

Une citoyenne se fait voler ses pièces d'identité. Elle le signale à la police. Quelques semaines plus tard, son institution financière refuse de lui accorder un prêt en raison de son taux d'endettement élevé. Surprise, la citoyenne s'empresse de consulter son dossier de crédit. Elle apprend alors que le voleur a utilisé ses pièces d'identité non seulement pour frauder des sociétés de crédit, mais pour louer un logement sans en payer le loyer. Le dossier de crédit indique une condamnation pour non-paiement de loyer rendue contre elle par la Régie.

La citoyenne communique avec la Régie. Malgré ses explications, cette dernière refuse de lui transmettre copie de la décision parce que la citoyenne ignore le numéro de la décision, la date à laquelle elle a été rendue et le nom de l'autre partie[1]. La citoyenne demande alors l'intervention du Protecteur du citoyen.

La Régie reconnaît finalement son erreur et accepte de rechercher la décision en cause. Le Protecteur du citoyen a transmis une copie de cette décision à la citoyenne pour qu'elle en demande la rétraction et puisse enfin faire corriger son dossier de crédit.

1. **Le Pacte social**
   5. *L'Administration au service des citoyens*
   5.2 Adopter des règles et les processus qui favorisent le bien-être du citoyen plutôt que la pure commodité de l'Administration.
   7. *Respecter la dignité de la personne*
   7.3 Éviter de traiter le citoyen qui réclame un service ou une prestation comme s'il bénéficiait d'une faveur alors qu'il exerce un droit.

3.2.12

SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC

La Société d'habitation du Québec est l'organisme responsable des politiques et des programmes d'habitation.

Elle a pour but de faciliter l'accès à des conditions appropriées de logement, de promouvoir l'amélioration des conditions générales de l'habitat au Québec et de favoriser le développement et la reconnaissance du savoir-faire québécois en matière d'habitation. Elle met en œuvre et réalise divers programmes, tels le Programme d'allocation-logement, qui procure une aide financière au paiement du loyer pour les ménages à faible revenu et les programmes d'adaptation de domicile à l'intention des personnes handicapées ou des aînés.

Au cours de l'exercice 1999-2000, le Protecteur du citoyen a demandé à la Société de faire preuve de plus de transparence et de souplesse dans l'application de ses normes.

3.2.12.1.1 UNE POLITIQUE GARDÉE SECRÈTE

Une citoyenne demande à la Société une subvention en vertu du programme Réno Village. Ce dernier s'adresse aux propriétaires-occupants à faible revenu qui vivent en milieu rural et leur permet d'obtenir de l'aide financière pour effectuer des correctifs aux défectuosités majeures de leur résidence principale. L'admissibilité au programme est vérifiée par le mandataire de la Société, soit un agent d'une municipalité régionale de comté. Celui-ci refuse de rendre la citoyenne admissible pour des motifs nébuleux. Elle demande alors à la Société des explications supplémentaires. Considérant que les explications fournies sont insatisfaisantes, elle s'adresse au Protecteur du citoyen.

Le Protecteur du citoyen constate qu'une politique administrative, en vue de déterminer l'admissibilité au programme, est méconnue des mandataires et des employés de la Société, ce qui les empêche de renseigner les citoyens de manière appropriée et de prendre des décisions éclairées[1].

En effet, le programme ne s'applique pas à un bâtiment si, à la date de la signature de la demande d'aide financière, son utilisation est saisonnière. La Société évite ainsi d'accorder des subventions pour les chalets ou les résidences secondaires.

Mais, qu'arrive-t-il lorsqu'une personne désire habiter son chalet de façon permanente? À quel moment détermine-t-on que l'utilisation du bâtiment n'est plus saisonnière, donnant

1. **Le Pacte social**
   1. ***La transparence de l'Administration envers les citoyens***
      1.1 Faire part au citoyen des décisions qui le concernent en prenant soin d'en expliquer les motifs dans des termes qu'il comprend.
      1.3 S'assurer, le cas échéant, que le citoyen a bien compris l'information.

ainsi droit à l'aide financière prévue dans le programme?

Pour répondre à cette question, la Société dispose d'une politique selon laquelle un bâtiment, utilisé de façon saisonnière, devient admissible au programme s'il est utilisé comme résidence principale depuis au moins un an. Comme plusieurs mandataires et employés de la Société ignorent cette politique, le Protecteur du citoyen en recommande la diffusion rapide aux personnes visées.

Avec ces explications supplémentaires, la citoyenne reconnaît qu'elle n'est pas admissible au programme, puisqu'elle n'occupe le chalet comme résidence principale que depuis l'été. Cependant, elle est heureuse de savoir qu'elle pourra réitérer sa demande l'an prochain.

3.2.12.1.2 TROP VITE POUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE?

Atteint de sclérose en plaques, un citoyen demande, en mai 1996, une aide financière en vertu du Programme d'adaptation de domicile. En 1999, la Société refuse de lui rembourser les frais liés à l'installation d'un lève-personne sur rail parce que les travaux ont été effectués avant d'être autorisés.

L'enquête du Protecteur du citoyen met en lumière les circonstances particulières entourant l'installation du lève-personne sur rail à la résidence du citoyen. Au printemps 1998, conformément à l'avis de la Société, le citoyen a consulté un ergothérapeute pour évaluer ses besoins d'adaptation. Dans son rapport, en mai 1998, l'ergothérapeute recommandait l'installation du lève-personne. En effet, la diminution des heures de travail que lui imposait son employeur forcerait bientôt le citoyen à se retrouver seul à la maison, deux journées par semaine.

Puisque l'ergothérapeute en avait fait la recommandation, et pressé par l'entrée en vigueur de son nouvel horaire de travail, le citoyen commande lui-même l'installation du lève-personne au mois d'août 1998, sans attendre l'autorisation pour le début des travaux. Le vendeur de l'équipement accepte de lui faire crédit pendant quelques mois, en attendant le versement de la subvention du Programme d'adaptation de domicile.

Lors de l'étude du dossier, la Société s'interroge sur la méthode d'adaptation retenue par le citoyen. Une méthode moins coûteuse, mais aussi efficace, aurait-elle pu convenir? L'adaptation, telle qu'effectuée, était-elle fonctionnelle? Après discussion avec l'ergothérapeute, la Société conclut que la méthode d'adaptation choisie était la plus appropriée à la condition du citoyen, mais elle refuse toujours de rembourser les frais car les travaux ont été exécutés avant l'obtention de l'autorisation.

Le Protecteur du citoyen estime que le citoyen n'a eu d'autres choix que de faire effectuer rapidement les travaux. Pour cette raison, il recommande à la Société de passer outre à la règle et de rembourser les frais engagés; ce qu'elle a fait[2].

2. **Le Pacte social**
   3. ***La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens***
      3.4 Rendre des décisions non seulement conformes à la loi mais aussi raisonnables, justes et opportunes.
      3.6 Se donner les moyens pour agir, le cas échéant, en pure équité lorsque des circonstances exceptionnelles l'exigent.
      3.7 Éviter de se retrancher derrière une interprétation étroite de la loi, d'un règlement ou autre norme, et privilégier plutôt une approche ouverte qui en respecte le véritable sens, l'esprit et les fins, comme cela est prévu par la *Loi d'interprétation*.

3.2.12.1.3 ABSENCE DE RENSEIGNEMENTS ESSENTIELS

Une citoyenne reçoit une brochure du gouvernement fédéral qui comprend, entre autres, de l'information sur le Programme de logements adaptés pour aînés autonomes, administré par la Société. Ce programme est financé à 75 % par le gouvernement du Canada et à 25 % par le gouvernement du Québec. La brochure mentionne que la Société fournit, à certaines conditions, de l'aide financière pour la réparation et la rénovation des maisons ou des logements de personnes âgées de 65 ans et plus. Désireuse d'en savoir davantage sur le programme, la citoyenne communique avec la Société. Contrairement à ce que disait la brochure, la citoyenne apprend que les travaux de rénovation d'une maison ou d'un logement ne sont pas admissibles. Voulant clarifier la situation, la citoyenne fait appel au Protecteur du citoyen.

Le Protecteur du citoyen l'informe que les règles concernent des travaux d'adaptation et non de rénovation. Les travaux doivent être en relation avec la nature de la perte de capacité de la personne.

Afin de vérifier si les travaux demandés par la citoyenne sont admissibles ou non au programme, le Protecteur du citoyen la met en contact avec un agent de la Société spécialisé en la matière. À la suite de la conversation, l'agent conclut que certains travaux demandés par la citoyenne sont admissibles et lui suggère de remplir un formulaire de demande d'aide financière.

À la suite de cette intervention, le Protecteur du citoyen recommande à la Société d'effectuer des démarches auprès du gouvernement fédéral pour que des modifications soient apportées à la brochure. Peu de temps après, la situation a été régularisée et les citoyens ont maintenant une information juste et complète[3].

Bien que le Protecteur du citoyen n'exerce pas de droit de surveillance sur le gouvernement fédéral, il arrive que son intervention ait un effet sur les actions de celui-ci.

3. **Le Pacte social**
   1. ***La transparence de l'Administration envers les citoyens***
      1.2 Fournir en temps utile au citoyen une information adéquate et accessible.

3.2.13

SOCIÉTÉ DE L'ASSURANCE AUTOMOBILE DU QUÉBEC

La Société de l'assurance automobile du Québec assure et protège les personnes contre les risques liés à l'usage de la route. Quatre mandats, à la fois distincts et complémentaires, s'intègrent dans sa mission :

- L'indemnisation et la réadaptation des accidentés;
- la promotion de la sécurité routière;
- la gestion du droit d'accès du réseau routier québécois et la perception des droits s'y rapportant;
- le contrôle du transport routier des personnes et des marchandises.

En 1999-2000, pour l'ensemble des activités couvertes par la Société, le Protecteur du citoyen a enquêté dans 437 affaires comparativement à 528 en 1998-1999. Le taux de lésion de l'organisme[1] est passé de 27 % l'an dernier à 25 % cette année.

3.2.13.1 VOLET INDEMNISATION DES ACCIDENTÉS DE LA ROUTE

En ce qui concerne le volet indemnisation, le Protecteur du citoyen a conduit 216 enquêtes en 1999-2000 comparativement à 257 en 1998-1999. Le taux de lésion pour ce volet est passé de 37 % l'an dernier à 33 % cette année.

3.2.13.1.1 INFORMATION POUR LES ACCIDENTÉS DE LA ROUTE

En 1991, la Société a défini ses valeurs organisationnelles. Parmi celles-ci, on trouve la primauté du citoyen, l'intégrité et l'équité dans toutes ses actions. En 1995, la Société publiait un guide d'éthique intitulé : « Intégrité et équité, une question de conduite », où elle s'engageait à assurer l'efficacité de ses communications auprès de sa clientèle. Il y était mentionné « que l'information communiquée par la Société sera maintenue à jour, adaptée aux besoins de la population et des clientèles internes et transmise dans un langage accessible et compréhensible ».

La Société applique ainsi une des règles que le Protecteur du citoyen préconise dans son Pacte social, document qu'il a rédigé à l'intention de l'Administration publique afin d'améliorer la qualité des services publics[2].

Ainsi, en septembre 1999, le Protecteur du citoyen a demandé à la Société d'apporter des précisions sur des documents d'information destinés aux citoyens soucieux de connaître leurs

1. Le taux de lésion est le nombre de réclamations fondées sur le nombre d'enquêtes complétées par le Protecteur du citoyen.
2. **Le Pacte social**
   1. ***La transparence de l'Administration envers les citoyens***
      1.2 Fournir en temps utile au citoyen une information adéquate et accessible

droits en matière d'indemnisation des accidentés de la route.

En novembre 1999, la Société a retenu certaines de ses suggestions et s'est engagée à apporter des modifications à sa documentation, notamment en ajoutant à la mention « protection complète » la précision « dans les limites fixées par la loi ». Cet ajout permettra d'attirer l'attention des gens sur le fait que, à l'instar d'autres régimes d'assurances, les protections offertes par la Société ont des limites elles aussi.

De plus, les modifications apportées à la *Loi sur l'assurance automobile*[3] et à ses règlements d'application ont conduit la Société à revoir certaines de ses lettres types, particulièrement celles ayant trait aux indemnités forfaitaires pour préjudice non pécuniaire. Elle les a soumises au Protecteur du citoyen pour commentaires. C'est ainsi que, en collaboration avec les membres de l'équipe de rédaction, il leur a suggéré d'y ajouter la liste des blessures retenues accompagnée de l'explication du mode de calcul du préjudice temporaire accordé, afin que les victimes soient mieux à même de juger de l'opportunité de contester les décisions rendues. La Société a accepté de modifier ainsi le contenu de ses lettres.

Par ailleurs, un citoyen s'adressant au Protecteur du citoyen l'informe qu'il a poursuivi la Société devant la Cour du Québec, division des petites créances. Or, le juge devant qui le citoyen s'était présenté avait refusé d'entendre l'affaire, la loi l'en empêchant. En effet, l'action intentée contre la Société ne pouvait être entendue qu'en chambre civile de la Cour du Québec, et non devant la division des petites créances, et ce n'était pas la responsabilité du greffier de la Cour d'informer le citoyen sur la recevabilité de celle-ci devant cette division. Afin d'éviter que d'autres citoyens aient à subir des délais et à entreprendre des démarches inutiles, le Protecteur du citoyen a demandé à la Société de modifier le contenu de ses lettres de décision pour que les citoyens s'adressent dès le départ au bon endroit lors de poursuites contre la Société[4], ce qui a été fait.

3.2.13.1.2 DANS L'*INTÉRÊT* DU CITOYEN

Dans son rapport annuel précédent, le Protecteur du citoyen rapportait le cas d'une victime d'un accident de la route – datant de mai 1979 – à qui la Société avait finalement accepté, en novembre 1996 de verser une indemnité pour les atteintes permanentes à son intégrité physique. Mais ce n'était qu'en août 1998 que la Société, en révision, avait finalement accepté de verser les intérêts calculés depuis la date de l'entrée en vigueur de l'article de la loi y donnant droit et celle du paiement de l'indemnité, soit novembre 1996. Ces intérêts permettent de combler le manque à gagner de la personne qui a été privée de cette indemnité lorsque cela constitue une injustice flagrante. C'est pourquoi, selon le Protecteur du citoyen, il était légitime que la Société calcule des intérêts, non pas jusqu'en novembre 1996 mais bien jusqu'en août 1998, date de la décision du Bureau de révision donnant droit aux intérêts. La Société a accepté de verser les intérêts supplémentaires à la victime.

3. *Loi sur l'assurance automobile*, L.R.Q., c. A-25.
4. **Le Pacte social**
   1. ***La transparence de l'Administration envers les citoyens***
      1.2 Fournir en temps utile au citoyen une information adéquate et accessible
      1.3 S'assurer, le cas échéant, que le citoyen a bien compris l'information.
      1.4 Indiquer clairement au client les droits et les recours dont il dispose par rapport à une décision administrative, y compris le recours au Protecteur du citoyen ou à tout autre organisme public de protection des droits.

Dorénavant, la Société effectuera le calcul des intérêts jusqu'à la date du versement de ceux-ci au lieu de la date du paiement de l'indemnité forfaitaire y donnant droit.

3.2.13.1.3 MAUVAISE INTERPRÉTATION DE LA LOI

Dans son rapport annuel précédent, le Protecteur du citoyen mentionnait que la Société avait mal interprété les dispositions de la loi concernant la détermination du revenu brut aux fins du calcul de l'indemnité de décès à verser au conjoint.

En effet, selon l'article 63, le conjoint survivant d'une victime d'un accident de la route a droit à une indemnité forfaitaire. Cette indemnité est calculée à partir de l'indemnité de remplacement du revenu à laquelle la victime aurait droit si elle avait survécu. De plus, selon l'article 51, l'indemnité de remplacement du revenu ne doit jamais être inférieure à celle qui est établie en se basant sur le salaire minimum. Or, la Société fixait l'indemnité de décès d'après la revenu brut de la victime, inférieur au salaire minimum, faisant alors abstraction de ces principes.

Le Protecteur du citoyen avait soumis ce fait à l'attention de la Société qui, le 24 mars 1999, lui confirmait avoir modifié son interprétation des dispositions contenues dans la loi.

Cette nouvelle interprétation a donc permis, au cours de la dernière année, à 33 conjoints survivants de recevoir plus de 359 000 $ en versement d'indemnités.

3.2.13.1.3.1 DES DROITS PASSÉS SOUS SILENCE

Selon la loi, un accidenté de la route qui a comme occupation principale de prendre soin sans rémunération d'un enfant de moins de 16 ans ou d'une personne régulièrement incapable d'exercer tout emploi a droit à une indemnité de frais de garde s'il devient incapable de s'en occuper. À compter de la 181e journée qui suit l'accident et au moment qu'elle juge opportun, la victime peut choisir entre la poursuite de cette indemnité ou l'adhésion au régime régulier qui lui permet de recevoir l'indemnité de remplacement du revenu. Cette dernière est calculée en fonction de l'emploi que la Société a déterminé pour la victime, selon sa formation, son expérience et ses capacités physiques et intellectuelles au moment de l'accident. À partir de cette 181e journée, la victime ne peut plus recevoir les deux types d'indemnités. L'option entre l'indemnité de frais de garde et l'indemnité de remplacement du revenu est possible tant que la victime est admissible à l'une et l'autre de ces indemnités. Si une personne a choisi l'indemnité de frais de garde et ne répond plus aux conditions d'admissibilité de celle-ci, il y a lieu alors de vérifier son admissibilité à l'indemnité de remplacement du revenu.

Pour évaluer la capacité d'une personne à occuper un emploi, la Société doit se demander si cette personne est en mesure d'effectuer les tâches liées à celui-ci. Pour ce faire, la Société se réfère au Répertoire informatisé des données en information scolaire et professionnelle.

Pour évaluer la capacité d'une personne à s'occuper d'un

enfant de moins de 16 ans ou d'une personne régulièrement incapable d'exercer un emploi, la Société associe cette occupation à celle de gouvernante et se réfère au répertoire pour cibler les tâches dont elle doit tenir compte dans son évaluation.

L'emploi déterminé en vue d'établir le droit à l'indemnité de remplacement du revenu peut alors être différent de celui de gouvernante. De plus, lorsqu'une personne opte pour l'indemnité de frais de garde, elle peut, par la suite, se prévaloir du régime général, tandis que, pour celle qui choisit l'indemnité de remplacement du revenu, ce choix est permanent et sans possibilité de retour.

Or, une citoyenne s'est adressée au Protecteur du citoyen pour dénoncer le fait que la Société, après l'avoir jugée apte à s'occuper de son fils en octobre 1998, ne lui verse plus son indemnité de frais de garde. Cette décision a été maintenue par le Bureau de révision de la Société et confirmée par le Tribunal administratif du Québec. La citoyenne ne comprend pas pourquoi elle est pénalisée d'avoir choisi l'indemnité de frais de garde au lieu de l'indemnité de remplacement du revenu.

Elle remet une copie de la décision du Tribunal administratif du Québec au Protecteur du citoyen. Un point attire son attention en ce qui concerne l'option offerte à la victime entre les deux indemnités. Le Tribunal écrit :

« Le Tribunal ne peut remettre en cause le choix qu'elle a fait le... Elle a choisi à l'époque ce qui était le plus avantageux pour elle monétairement (c'est-à-dire l'indemnité de frais de garde. Rien ne l'empêchait de s'informer adéquatement des conséquences de son choix, notamment auprès de son agent avec qui elle a communiqué à plusieurs reprises... ».

Le Protecteur du citoyen ne partage pas le point de vue du Tribunal qui fait porter à la victime l'obligation de se renseigner. Conformément à l'alinéa 2 de l'article 82 de la *Loi sur l'assurance automobile*[5], c'est à la Société que revient l'obligation d'informer l'accidentée sur les conséquences d'un tel choix. À l'analyse du dossier, le Protecteur du citoyen constate que la Société ne s'est pas acquittée de cette obligation. Personne n'y a soulevé la question à savoir si cette victime, cessant de recevoir l'indemnité de frais de garde, pouvait être admissible à l'indemnité de remplacement du revenu. Pour cela, il fallait vérifier si cette victime pouvait exercer l'emploi que la Société lui avait déterminé à la 181e journée, soit celui d'aide ménagère[6].

Dès les premiers mois qui ont suivi l'accident, un médecin du Bureau médical avait inscrit une note au dossier selon laquelle, si la citoyenne choisissait de recevoir l'indemnité de remplacement du revenu, il faudrait alors la diriger vers la réadaptation, compte tenu que ses blessures aux épaules l'empêcheraient d'effectuer les tâches d'aide ménagère. De toute évidence, si elle était apte à s'occuper de son enfant, elle demeurait toutefois inapte à occuper l'emploi d'aide ménagère, ce qui, en conséquence, la rendait admissible à l'indemnité de remplacement du revenu.

5. *Loi sur l'assurance automobile*, L.R.Q., c. A-25, art. 82 : « La Société doit, avant le cent quatre-vingt-unième jour qui suit l'accident, fournir à la victime l'assistance et l'information nécessaires pour lui permettre de faire un choix éclairé. »

6. **Le Pacte social**
   4. *Le respect de la justice naturelle envers les citoyens*
   4.1 Éviter de prendre des décisions sans que le citoyen ait pu faire valoir son point de vue ou sans qu'il ait eu l'occasion de fournir l'ensemble des renseignements utiles.
   4.2 Prendre l'initiative de demander au citoyen qui fait une réclamation les pièces ou les informations manquantes plutôt que de rejeter ou de suspendre sa demande sans autre avis.
   4.3 Aider le citoyen qui fait une réclamation à présenter un dossier complet afin que la décision prise à son égard puisse tenir compte de tous les motifs et documents pertinents.

Le Protecteur du citoyen est intervenu auprès de la Société et l'indemnité de remplacement du revenu a été immédiatement autorisée rétroactivement à compter d'octobre 1998.

Craignant que ce cas ne soit pas isolé, la Société a procédé à un rappel des règles à suivre auprès de ses agents d'indemnisation[7].

3.2.13.1.3.2 UN DÉLAI DE CONSULTATION : CELA S'EXPLIQUE!

Un citoyen d'une région éloignée est victime d'un accident le 19 janvier 1999. Il fait une demande d'indemnité que la Société reçoit le 1er avril 1999. La première consultation médicale a lieu le 9 février. Le 12 juillet 1999, la Société refuse d'accepter la relation entre l'accident et les blessures subies, les dommages corporels décrits étant apparus trop longtemps après l'accident. Pourtant, la victime avait écrit à la Société, le 3 mai 1999, pour lui expliquer le délai entre l'accident et la consultation et lui mentionner qu'elle n'avait pu obtenir de rendez-vous avec le médecin avant le 9 février 1999. Elle s'adresse au Protecteur du citoyen le 17 juillet 1999.

Comme l'explication de la victime n'avait pas suffi à la Société et se référant à la *Loi sur la justice administrative*[8], qui oblige l'administration gouvernementale à prendre les mesures appropriées pour s'assurer que le citoyen a eu l'occasion de fournir les renseignements utiles à la prise de décision et, le cas échéant, de compléter son dossier[9], le Protecteur du citoyen a vérifié auprès de la Société ce qui manquait dans le dossier.

À la demande du Protecteur du citoyen, la victime a donc envoyé à la Société une lettre du médecin confirmant la raison pour laquelle elle n'avait pas consulté avant le 9 février 1999 et le diagnostic, le jour de la consultation. La Société a alors statué sur les explications données par la victime et son médecin, et elle a accepté la relation entre l'accident et ses blessures.

3.2.13.1.3.3 DIX ANS POUR FAIRE RECONNAÎTRE SES DROITS

Les déboires que connaît cet étudiant avec la Société commencent à peine six mois après son accident survenu en décembre 1990 au cours duquel il subit un traumatisme crânien. La Société est d'avis qu'il est apte à reprendre ses études dès le mois de juin 1991 et que ses problèmes sont d'ordre personnel sans lien avec les atteintes permanentes subsistant après son accident.

En janvier 1999, le Tribunal administratif du Québec accepte la relation entre les difficultés de cet étudiant à reprendre ses études et l'accident, ce qui permet de rétablir son droit à une indemnité forfaitaire pour perte d'année scolaire jusqu'en juin 1992, soit la « date prévue au moment de l'accident pour la fin des études en cours ».

Le Tribunal reconnaît que le requérant continue, encore à ce jour, d'accuser un retard scolaire important et retourne le dossier à la Société pour qu'elle statue sur son droit à une indemnité de remplacement du revenu à partir de juin 1992.

7. **Le Pacte social**
   1. ***La transparence de l'Administration envers les citoyens***
      1.2 Fournir en temps utile au citoyen une information adéquate et accessible
      1.3 S'assurer, le cas échéant, que le citoyen a bien compris l'information.
8. *Loi sur la justice administrative*, L.R.Q., c. J-3.
9. **Le Pacte social**
   4. ***Le respect de la justice naturelle envers les citoyens***
      4.3 Aider le citoyen qui fait une réclamation à présenter un dossier complet afin que la décision prise à son égard puisse tenir compte de tous les motifs et documents pertinents.

La Société rend alors une nouvelle décision : une indemnité de remplacement du revenu de juin 1992 à la mi-janvier 1996 est accordée à l'étudiant. Après cette date, considérant que celui-ci est apte à reprendre ses études ou à travailler, elle cesse le versement de l'indemnité. L'étudiant conteste.

La mère de l'étudiant fournit au Bureau de révision de nouveaux documents explicites sur la condition actuelle de son fils, mais l'agent de révision maintient tout de même la décision de première instance. Son fils est-il condamné à reprendre le chemin du Tribunal administratif du Québec pour être indemnisé de façon appropriée?

La mère s'adresse au Protecteur du citoyen, car elle estime que son fils est lésé par cette nouvelle décision de la Société. Il n'a jamais pu finir ses études secondaires à cause de ses problèmes de mémoire, de concentration et de sa grande fatigabilité, troubles fréquents chez des traumatisés crâniens.

L'enquête du Protecteur du citoyen révèle que le droit à une indemnité de remplacement du revenu pourrait être rétabli si la Société acceptait que les limitations psychiques ont suffisamment nui à la capacité de gains futurs. La Société évalue ce genre de dossier à l'aide d'une grille conçue pour mesurer la perte de capacité de gains futurs pour un accidenté. Or, le Protecteur du citoyen découvre que la seule grille au dossier de cet étudiant date de 1994. La conclusion, à l'époque, était que sa capacité de gains futurs n'était pas touchée. Pourtant, au cours des six dernières années, plusieurs documents médicaux se sont ajoutés au dossier et permettent, à juste titre, de revoir cette conclusion[10].

Le Protecteur du citoyen demande à la Société de statuer de nouveau sur ce point majeur et une évaluation médicale a lieu en neuropsychologie. Sur réception de celle-ci, la Société accepte finalement le fait que cet étudiant n'ait jamais pu reprendre ses études à cause des séquelles laissées par son accident. La Société autorise donc la reprise de l'indemnité de remplacement du revenu rétroactivement à la mi-janvier 1996, et ce, jusqu'à une date indéterminée.

3.2.13.2 VOLET SÉCURITÉ ROUTIÈRE

Le Protecteur du citoyen a effectué 221 enquêtes cette année relativement au *Code de la sécurité routière*[11], ce qui constitue une diminution de 18 % par rapport à l'année précédente. Mais, le taux de lésion est demeuré stable à 18 %. Un fort pourcentage des réclamations fondées met en cause le caractère raisonnable des décisions rendues.

Par ailleurs, le *Code de la sécurité routière* prévoit que la Société peut exiger dans certains cas qu'un titulaire d'un permis de conduire se soumette à un examen ou à une évaluation médicale. Ainsi, elle peut suspendre un permis de conduire pour assurer le respect de l'obligation de produire un rapport médical lorsque sont réunies certaines conditions. Cette discrétion est encadrée par une politique énumérant les critères d'application de l'examen médical.

10. **Le Pacte social**
    4. *Le respect de la justice naturelle envers les citoyens*
    4.3 Aider le citoyen qui fait une réclamation à présenter un dossier complet afin que la décision prise à son égard puisse tenir compte de tous les motifs et documents pertinents.
    7. *Respecter la dignité de la personne*
    7.7 Éviter, dans tout rapport avec les citoyens, de faire preuve d'une rigidité administrative excessive; demeurer rigoureux.

11. *Code de la sécurité routière*, L.R.Q., c. C-24.2.

3.2.13.2.1.1 SUSPENSION NON JUSTIFIÉE DU PERMIS DE CONDUIRE

Un policier intercepte une automobile et la saisit parce que le conducteur ne détient pas de permis de conduire valide. Cherchant à récupérer son véhicule, le citoyen apprend que son permis de conduire est suspendu parce qu'il a omis de soumettre un rapport médical exigé par la Société. Il demande la mainlevée administrative de la saisie à celle-ci, mais elle refuse.

L'enquête révèle que la Société a envoyé deux lettres au citoyen, dont l'une par poste prioritaire, pour l'aviser qu'il devait fournir un rapport médical. Le courrier a été retourné « Non-réclamé ». Le Protecteur du citoyen note toutefois que la demande de rapport médical concernait uniquement les classes professionnelles du permis de conduire du citoyen, soit les classes permettant la conduite d'un ensemble de véhicules routiers : autobus, minibus, taxi, véhicule d'urgence et véhicule commercial.

Or, le citoyen, au moment de son interception, conduisait un véhicule de promenade. De l'avis du Protecteur du citoyen, la Société n'aurait pas dû suspendre la classe du permis de conduire autorisant la conduite de ce type de véhicule. Elle aurait pu ne suspendre que les classes professionnelles en attendant que le citoyen produise le rapport médical requis[12].

Reconnaissant le bien-fondé de cette argumentation, la Société a accordé la mainlevée de la saisie de l'automobile et n'a pas réclamé le paiement des frais de remorquage et de remisage.

3.2.13.2.1.2 QUI EST PROPRIÉTAIRE?

Un citoyen a la désagréable surprise de constater qu'il n'est plus propriétaire du camion qu'il avait laissé en réparation chez un garagiste.

En effet, le garagiste s'est présenté à la Société pour faire transférer le véhicule à son nom en paiement du coût des réparations effectuées sur le véhicule. La Société explique au citoyen incrédule que le garagiste avait fourni les documents requis pour procéder à un transfert de propriété. Le citoyen, doutant de la légalité de la transaction, communique avec le Protecteur du citoyen.

Lors de son enquête, ce dernier s'assure que la Société a bien exigé toutes les pièces énumérées dans le manuel des

12. **Le Pacte social**
    3. ***La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens***
        3.4 Rendre des décisions non seulement conformes à la loi mais aussi raisonnables, justes et opportunes.
    5. ***L'Administration au service des citoyens***
        5.2 Adopter des règles et les processus qui favorisent le bien-être du citoyen plutôt que la pure commodité de l'Administration.
    7. ***Respecter la dignité de la personne***
        7.1 Éviter de traiter le citoyen comme un code informatique et chercher plutôt à saisir ses caractéristiques particulières et ses points de vulnérabilité.

préposés au service à la clientèle avant d'effectuer un transfert d'immatriculation d'un véhicule abandonné par son propriétaire chez un commerçant ou garagiste et vendu par celui-ci.

Or, deux pièces importantes n'ont pas été produites : l'avis transmis au propriétaire du véhicule l'informant que, à défaut de réclamer son véhicule dans un délai de 90 jours, le garagiste en disposera, ainsi que la preuve de signification de cet avis.

Le transfert de propriété n'aurait donc pas dû être effectué[13].

Reconnaissant son erreur, la Société a transmis un avis au garagiste, selon l'article 5 de la *Loi sur la justice administrative*[14], lui accordant 15 jours pour produire les documents manquants, sans quoi la propriété du véhicule serait transférée à son propriétaire initial.

Le garagiste n'ayant pas présenté les pièces requises, le citoyen a pu récupérer son véhicule.

3.2.13.2.1.3 RÈGLEMENT DE COMPTE

En novembre 1999, un policier intercepte une automobiliste dont l'immatriculation du véhicule n'est pas en règle. Il constate également que la citoyenne ne détient pas de permis de conduire valide. Il saisit son véhicule sur-le-champ pour une période de 30 jours. La citoyenne demande à la Société de lui accorder la mainlevée de la saisie, ce que refuse l'organisme. De surcroît, la citoyenne apprend, à quelques jours de l'expiration du délai de saisie, qu'elle ne serait pas la propriétaire de la voiture dont elle s'est portée acquéreuse en août dernier. Désireuse d'y voir clair, elle demande l'aide du Protecteur du citoyen.

Des vérifications auprès de la Société indiquent que le véhicule appartient effectivement au vendeur de voitures. Le commerçant, en conflit avec la citoyenne, s'était présenté au mois de septembre dans un centre de service de la Société pour faire transférer la propriété du véhicule et en demander le remisage, et ce, à l'insu de la citoyenne.

L'enquête révèle des irrégularités dans les documents fournis à la Société par le commerçant lors du dernier transfert de propriété : la signature de la citoyenne n'apparaît pas sur l'attestation de transaction; le nom du commerçant apparaît à la fois à titre de vendeur et à titre d'acquéreur. Cela aurait dû éveiller des soupçons chez le fonctionnaire[15].

Le Protecteur du citoyen a demandé à la Société de corriger l'erreur en rétablissant le droit de propriété de la citoyenne. Il a également obtenu que la Société rembourse les frais de fourrière payés en trop par la citoyenne à la suite du délai à régulariser son dossier. De plus, la Société a accepté de transmettre une lettre à la cour municipale confirmant l'erreur administrative, et ce, afin que soit retiré le constat d'infraction remis à la citoyenne.

13. **Le Pacte social**
    3. *La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens*
    3.1 Respecter les lois et les règlements particuliers, ainsi que les lois d'application générale.
14. *Loi sur la justice administrative*, L.R.Q., c. J-3.
15. **Le Pacte social**
    4. *Le respect de la justice naturelle envers les citoyens*
    4.1 Éviter de prendre des décisions sans que le citoyen ait pu faire valoir son point de vue ou sans qu'il ait eu l'occasion de fournir l'ensemble des renseignements utiles.

3.2.13.2.1.4 LA BUREAUCRATIE À SON MEILLEUR

Une citoyenne est indemnisée par la Société en raison d'un accident d'automobile survenu en mai 1997. Lorsqu'elle déménage en juillet 1998, elle avise immédiatement son agent de son changement d'adresse. Au mois de novembre, la citoyenne renouvelle son permis de conduire chez un mandataire de la Société.

Ce n'est qu'au moment de la saisie de son véhicule, en janvier 1999, que la citoyenne apprend que son permis a été suspendu, depuis le mois de septembre 1998, pour des raisons médicales. Elle s'empresse de fournir le rapport médical exigé par la Société et, demeurant persuadée qu'il y a eu erreur, demande la mainlevée de la saisie de son véhicule. La Société refuse. La citoyenne conteste cette décision et requiert l'intervention du Protecteur du citoyen.

Lors de son enquête, celui-ci constate que la citoyenne a signalé son changement d'adresse à la Société. Toutefois, cet organisme compte plusieurs vice-présidences qui ne se communiquent pas tous les renseignements relatifs à leurs clientèles respectives. Ainsi, la citoyenne, en donnant sa nouvelle adresse à son agent d'indemnisation, informait seulement la Vice-présidence aux services aux accidentés de la Société et non la Vice-présidence à la sécurité routière, de qui relèvent les immatriculations et les permis de conduire.

Pour sa part, la Vice-présidence aux services aux accidentés transmet régulièrement des renseignements de nature médicale à la Vice-présidence à la sécurité routière. C'est d'ailleurs, à la suite d'un tel transfert d'information que la Vice-présidence à la sécurité routière avait demandé à la citoyenne de produire un rapport médical attestant sa capacité de conduire. Comme aucun changement d'adresse n'était inscrit au dossier de la citoyenne, la demande ainsi que l'avis de suspension du permis de conduire ont été acheminés à l'ancien domicile de celle-ci.

La Société (Vice-présidence à la sécurité routière) a obtenu la nouvelle adresse de la citoyenne lorsque celle-ci a renouvelé son permis de conduire chez le mandataire. L'organisme lui expédie un nouvel avis de suspension, par courrier ordinaire cette fois, sans tenir compte de son obligation de transmettre cet avis par courrier recommandé, comme le prévoit le *Code de la sécurité routière*. La citoyenne affirme ne jamais avoir reçu ce courrier.

Après examen des faits, le Protecteur du citoyen conclut que la citoyenne ne pouvait savoir qu'il lui fallait communiquer son adresse à plusieurs entités d'un même organisme, d'autant plus que le *Code de la sécurité routière* ne mentionne que l'obligation d'aviser la Société dans un délai de 30 jours suivant le changement d'adresse[16].

16. **Le Pacte social**
    1. ***La transparence de l'Administration envers les citoyens***
        1.1 Faire part au citoyen des décisions qui le concernent en prenant soin d'en expliquer les motifs dans des termes qu'il comprend.
        1.2 Fournir en temps utile au citoyen une information adéquate et accessible
    2. ***L'accès des citoyens aux services publics***
        2.7 Favoriser le guichet unique et envisager au besoin des fusions dans les secteurs administratifs si cette solution peut contribuer à améliorer l'offre et la qualité des services. À l'inverse, ne pas maintenir à tout prix une fonction ou une entité dont la pertinence est remise en cause.
    5. ***L'Administration au service des citoyens***
        5.2 Adopter des règles et les processus qui favorisent le bien-être du citoyen plutôt que la pure commodité de l'Administration.

Le Protecteur du citoyen recommande à la Société de revoir sa décision et d'accorder la mainlevée de la saisie, en plus de rembourser la citoyenne pour tous les frais occasionnés. La Société a donné raison au Protecteur du citoyen et a dédommagé la citoyenne.

Par ailleurs, le Protecteur du citoyen a fait modifier une pratique administrative pour qu'un citoyen qui renouvelle son permis de conduire chez un mandataire ou dans un centre de service de la Société soit dorénavant informé si ce permis fait l'objet d'une suspension. Le citoyen devra signer un formulaire à cet effet. De plus, il a suggéré à la Société d'examiner la faisabilité d'un partage d'information entre ses entités quant au changement d'adresse effectué par un citoyen.

La Société invoque actuellement des difficultés informatiques qui l'empêchent de faire ce type de transfert de données entre les vice-présidences aux services aux accidentés et à la sécurité routière. Le Protecteur du citoyen suit le dossier.

3.2.13.2.1.5 UN POIDS, DEUX MESURES

Un citoyen handicapé conteste le montant accordé par la Société pour adapter son véhicule. Le coût estimé de l'adaptation de son véhicule est de 30 000 $, alors que le programme administré par la Société prévoit un montant maximal de 22 000 $. Il devra donc débourser 8 000 $ s'il veut circuler avec son automobile de façon sécuritaire. Toutefois, si son handicap avait été causé par un accident de la route, il n'aurait pas à débourser le moindre sou puisqu'il n'existe aucun montant plafond dans ces cas. S'estimant lésé, il s'adresse au Protecteur du citoyen.

La Société administre, depuis le 1er juillet 1997, le *Programme d'aide matérielle-adaptation de véhicules* qui relevait auparavant de l'Office des personnes handicapées du Québec. La Société s'occupait déjà d'un programme d'adaptation de véhicules s'adressant aux victimes d'accidents de la route, en vertu du régime d'assurance automobile. Ce dernier programme, plus généreux que celui qui concerne les autres handicapés, consistait surtout en une subvention pour une forme d'aide matérielle.

Le Protecteur du citoyen a joint sa voix à ceux qui réclamaient que cessent les disparités entre les deux programmes dont le but est le même : favoriser l'autonomie des personnes handicapées lors de l'utilisation d'un véhicule. Les recommandations ont été acceptées et la mesure abolissant le montant plafond est entrée en vigueur le 1er janvier 2000[17].

3.2.13.2.1.6 PROCÉDURE ADMINISTRATIVE DÉFICIENTE

Lorsqu'un citoyen doit une somme d'argent à la Société, celle-ci crée un compte client. De cette manière, dès que le citoyen veut obtenir un service de la Société, il doit d'abord rembourser sa dette.

La Société a également établi une procédure afin qu'un citoyen ne paye pas une seconde fois pour un service, si son

17 **Le Pacte social**
5. *L'Administration au service des citoyens*
5.1 Toujours respecter l'esprit de la loi lors de la conception, de l'implantation ou de la mise à jour d'un programme gouvernemental. Selon la *Loi d'interprétation*, une loi est présumée éliminer des préjudices.
5.2 Adopter des règles et les processus qui favorisent le bien-être du citoyen plutôt que la pure commodité de l'Administration.

paiement n'apparaît pas encore dans son dossier. Pour ce faire, il doit présenter une preuve de paiement. L'employé de la Société l'enregistre comme s'il était reçu et lève temporairement le compte client. Toutefois, il arrive que des erreurs se glissent.

3.2.13.2.1.7 RAPPEL DE LA PROCÉDURE

Un citoyen expédie un chèque à la Société, le 17 septembre 1999, pour renouveler les plaques d'immatriculation de ses deux véhicules qui venaient à échéance le 30 septembre 1999.

Le citoyen remarque, lors de la mise à jour de son livret bancaire le 1er octobre 1999, que son chèque n'a pas été encaissé par la Société. Il se présente donc dans un centre de service afin de vérifier s'il peut circuler en toute légalité.

Le préposé l'informe qu'il doit acquitter les frais d'immatriculation sur-le-champ s'il veut éviter de recevoir une contravention. Le citoyen accepte sans autre discussion, d'autant plus qu'on lui affirme que son premier chèque sera retourné. Malgré cette promesse, la Société encaisse le chèque quelques jours plus tard. Mise au courant de l'erreur, elle dit au citoyen qu'il devra attendre au moins cinq semaines avant d'obtenir son remboursement de 550 $. Mécontent, celui-ci demande l'intervention du Protecteur du citoyen.

Ce dernier découvre que la Société vient d'instituer une procédure pour éliminer ce type d'inconvénient aux citoyens. En effet, elle demande dorénavant à son personnel de lever temporairement le compte client attribué au citoyen en attendant l'encaissement du chèque.

Le Protecteur du citoyen a recommandé à la Société de rediffuser la procédure et de rembourser le citoyen, sans plus de délais, sur présentation de son livret bancaire, ce qui a été accepté[18].

3.2.13.2.1.8 UN OUBLI LOURD DE CONSÉQUENCES

Une citoyenne prête l'une de ses deux voitures à son père. Trois jours plus tard, un policier intercepte ce dernier et constate que son permis de conduire n'est pas valide. Il saisit le véhicule pour une période de 30 jours, comme le prévoit le *Code de la sécurité routière*. Le père n'informe pas sa fille de la saisie du véhicule.

Le même jour, la Société expédie une lettre, par courrier ordinaire, à la citoyenne l'avisant que sa voiture a été saisie. Celle-ci affirme n'avoir jamais reçu ce courrier. Deux mois plus tard, un huissier lui apprend que son véhicule sera vendu à moins qu'elle ne paie un montant de 816 $. La citoyenne récupère sa voiture après avoir versé le montant exigé par le Curateur public, qui a la garde du véhicule. S'estimant lésée, elle communique avec le Protecteur du citoyen.

L'enquête établit que la Société n'a pas respecté les exigences du *Code de la sécurité routière* voulant que les avis de saisie de véhicules soient transmis par poste prioritaire.

Le Protecteur du citoyen recommande à la Société de se conformer aux dispositions du *Code de la sécurité routière*

18. **Le Pacte social**
5. *L'Administration au service des citoyens*
5.2 Adopter des règles et les processus qui favorisent le bien-être du citoyen plutôt que la pure commodité de l'Administration.

pour tous les envois d'avis de saisie de véhicules adressés aux citoyens[19]. La Société accepte cette recommandation.

Par ailleurs, la Société a remboursé à la citoyenne une partie des frais de remisage de la voiture, soit celle après la période initiale des 30 premiers jours de saisie, ainsi que les frais du Curateur public.

19. **Le Pacte social**
3. *La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens*
3.7 Éviter de se retrancher derrière une interprétation étroite de la loi, d'un règlement ou autre norme, et privilégier plutôt une approche ouverte qui en respecte le véritable sens, l'esprit et les fins, comme cela est prévu par la *Loi d'interprétation*.
5. *L'Administration au service des citoyens*
5.2 Adopter des règles et les processus qui favorisent le bien-être du citoyen plutôt que la pure commodité de l'Administration.

4

LES RELATIONS PUBLIQUES ET MÉDIATIQUES DU PROTECTEUR DU CITOYEN

4

LES RELATIONS PUBLIQUES ET MÉDIATIQUES

Fidèle à sa politique de transparence, le Protecteur du citoyen a accordé, cette année encore, une place importante aux relations publiques et médiatiques. Que ce soit pour promouvoir l'institution ou pour jeter un éclairage différent sur les dossiers d'actualité, notamment lors de la sortie publique de ses rapports spéciaux, c'est avec une grande disponibilité et promptitude que l'institution a répondu aux diverses questions des journalistes, consciente du rôle prépondérant que jouent ces derniers dans l'information et l'opinion publiques.

Au cours de l'année 1999-2000, le Protecteur du citoyen a accordé plus d'une dizaine d'entrevues à la presse écrite et électronique dans le cadre d'émissions d'affaires publiques et de reportages ainsi que lors de conférences de presse à l'occasion du dépôt de ses rapports spéciaux et de son rapport annuel.

Soucieux de mieux informer la population quant à l'existence et à la mission de l'institution, le Protecteur du citoyen a participé à plus d'une vingtaine d'activités de sensibilisation et d'information au cours de colloques, de forums et de salons organisés par des organismes sociocommunautaires du Québec. Notamment, il a prononcé des conférences pour le Centre d'action bénévole Émilie-Gamelin de Joliette, le centre pour immigrants La Maisonnée de Montréal, les Clubs d'administration du Canada, chapitre de Granby, etc. Il a également été président d'honneur du 30e anniversaire du Musée de la mer des Îles-de-la-Madeleine et du 7e Salon des organismes sociocommunautaires de la région de Québec. De plus, pour une deuxième année consécutive, il a participé au Salon des ainés de Québec qui attire annuellement quelque 60 000 visiteurs. Les ainés et les jeunes retraités formant un segment de plus en plus important au sein de la population québécoise, cette activité de relations publiques représente une vitrine intéressante pour la promotion du rôle et des services du Protecteur du citoyen auprès de cette clientèle.

Jouant un rôle de surveillant, mais aussi de collaborateur, auprès de l'Administration publique, le Protecteur du citoyen a rencontré, durant des journées d'échanges, les membres de l'Association des responsables de la gestion des plaintes du gouvernement du Québec, ainsi que les cadres supérieurs du ministère de l'Environnement. Il a participé aux 3e Journées annuelles de santé publique, qui regroupaient les professionnels des directions du réseau de la santé et des services sociaux, pour l'élaboration d'un projet de loi sur la santé publique. Aussi, il s'est adressé aux membres du Conseil de la justice civile lors d'une journée de formation dont le thème était : « Les attentes des

justiciables vis-à-vis la justice administrative ».

Il a aussi participé à la conférence pancanadienne : « Les Grands Sommets de la Santé 2000 », qui traitait des préoccupations et des enjeux qui se dessinent dans ce secteur névralgique. Enfin, il s'est adressé aux membres de l'Association des ombudsmans universitaires du Canada à l'occasion de leur réunion annuelle.

Dans un souci d'accessibilité et de promotion des services de l'institution, le Protecteur du citoyen a procédé à la refonte de son site Internet : une nouvelle présentation avec des sections mieux définies permet une facilité de navigation et un accès rapide à l'information recherchée. À la suite de son lancement, une campagne Internet a été menée auprès des députés, des ministères et organismes du gouvernements du Québec, des établissements d'enseignement collégial et universitaire, de même qu'auprès des organismes communautaires et des médias québécois les invitant à visiter le nouveau site du Protecteur du citoyen.

Par ses activités publiques, le Protecteur du citoyen poursuit un seul et même objectif : celui de mieux faire connaître l'institution et son mandat, ses services et les ressources mises à la disposition des citoyens et citoyennes victimes des erreurs et des injustices de l'appareil gouvernemental québécois. Cela fait partie de sa raison d'être.

5

CONTRIBUTION DU PROTECTEUR DU CITOYEN AU DÉVELOPPEMENT DE L'ÉTAT DE DROIT DANS LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE

5

CONTRIBUTION DU PROTECTEUR DU CITOYEN AU DÉVELOPPEMENT DE L'ÉTAT DE DROIT DANS LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE

Le Protecteur du citoyen participe, comme beaucoup de ses homologues, au maintien et au renforcement de l'État de droit, contribuant ainsi à l'essor de la démocratie, de même qu'à la promotion et à la défense des droits de la personne.

La reconnaissance de la dignité de la personne est la pierre angulaire des droits et libertés. Aucune société ne peut prétendre être civilisée si elle ne protège pas la dignité humaine. Et comment évaluer la valeur d'un droit, sinon dans la pratique? Son inscription dans des textes, aussi constitutionnels soient-ils, est insuffisante. Il est donc impératif que des mécanismes de surveillance de l'application des droits de la personne, tels que les institutions d'ombudsmans, soient instaurés.

Le Protecteur du citoyen du Québec est une institution reconnue partout au monde pour son professionnalisme, sa contribution au développement de l'État de droit et la qualité de ses interventions en matière de coopération internationale.

Au cours des dernières années, il a accepté des responsabilités de premier plan. Depuis 1996, il est Secrétaire de l'Institut international de l'ombudsman et, depuis 1998, il est président de l'Association des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie et vice-président de l'Association des ombudsmans du Canada, fondée la même année.

Ces trois associations professionnelles poursuivent les mêmes objectifs : promotion du concept de l'ombudsman, soutien aux institutions existantes, formation du personnel, encouragement à la recherche et diffusion de l'information.

5.1 INSTITUT INTERNATIONAL DE L'OMBUDSMAN

Créé en 1978, l'Institut international de l'ombudsman est l'organisation mondiale des ombudsmans et compte présentement 237 membres. Son siège social est situé à l'Université d'Alberta à Edmonton. Son conseil d'administration se réunit une fois l'an et un congrès des membres est organisé tous les quatre ans. Celui-ci aura lieu à Durban, en Afrique du Sud, en novembre 2000.

5.2 ASSOCIATION DES OMBUDSMANS ET MÉDIATEURS DE LA FRANCOPHONIE

L'Association des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie est l'organisation internationale regroupant les ombudsmans et médiateurs de l'espace francophone. Elle possède un bureau à Paris et à Québec et compte actuellement 24 membres. Sa création a été le fait du Médiateur de la République française et du Protecteur du citoyen du Québec en 1997, avec le concours du gouvernement du Québec et de l'Agence de la Francophonie. Le conseil d'administration de l'Association se réunit une fois l'an, cette année à Bucarest en Roumanie, et un congrès des membres a lieu tous les deux ans. La Principauté d'Andorre accueillera le prochain congrès en 2001.

5.3 ASSOCIATION DES OMBUDSMANS DU CANADA

Bien que, depuis 25 ans, les ombudsmans législatifs canadiens se soient rencontrés annuellement, l'Association des ombudsmans du Canada n'a été créée qu'en 1998. Comptant 163 membres, l'Association a son siège social au bureau de l'Ombudsman de l'Ontario, à Toronto. Le conseil d'administration tient sa réunion annuelle à l'occasion du congrès des membres. La ville de Québec sera l'hôte du prochain congrès à l'automne 2001.

5.4 RELATIONS INTERNATIONALES

Il existe plusieurs associations nationales et régionales d'ombudsmans à l'échelle mondiale, ainsi que des organisations qui regroupent des ombudsmans travaillant dans des secteurs particuliers. Elles contribuent à la mise sur pied et au développement des institutions d'ombudsmans, à la promotion des droits de la personne, ainsi qu'à la défense des droits des citoyens à l'égard de l'Administration publique et parfois du secteur privé. Cette communauté mondiale des ombudsmans ne peut assurer son maintien et son renforcement sans une coopération efficace entre ses membres.

5.5 LE RÔLE DU QUÉBEC EN MATIÈRE DE COOPÉRATION INTERNATIONALE ET DE PROMOTION DES DROITS DE LA PERSONNE

Depuis la réunion des ministres de la Justice au Caire en 1995, le Sommet d'Hanoï en 1997 et le Sommet de Moncton en 1999, le Québec participe davantage au développement de l'État de droit, à la défense des droits de la personne et à la promotion des institutions vouées à la protection des droits.

Le Protecteur du citoyen est donc souvent associé à des activités du ministère des Relations internationales, telle sa participation récente au Programme d'appui à la démocratie et aux droits de la personne au Bénin en 1999.

Le Canada et le Québec adhèrent depuis fort longtemps aux protocoles internationaux sur les droits de la personne et atteignent, par des lois, les objectifs de ces instruments internationaux. Le gouvernement du Québec remplit ses engagements par l'entremise du ministère des Relations internationales et, aussi, grâce à des activités particulières de ses ministères et organismes.

De son côté, le Protecteur du citoyen, comme autorité publique indépendante, assume lui aussi ses obligations internationales auxquelles il est assujetti. Il y contribue en partie, à même ses budgets, au même titre que le gouvernement du Québec, l'Assemblée nationale et les ministères et organismes du gouvernement.

Depuis toujours, le Protecteur du citoyen coopère sur le plan international en aidant à la formation du personnel des bureaux d'ombudsmans ou en se rendant sur place pour apporter son soutien, particulièrement dans les pays en voie de développement et les pays en transition de démocratie. Il participe également au développement et aux activités des associations d'ombudsmans, dont il est membre.

5.6 PRINCIPALES ACTIVITÉS DU PROTECTEUR DU CITOYEN EN 1999-2000

En février 1999, le Protecteur du citoyen a participé à une réunion tenue à Ouagadougou, au Burkina, pour préparer le prochain congrès de l'Association des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie, en plus de prendre part à une réunion du conseil d'administration de l'Association.

Il a rencontré à ses bureaux de Montréal M. José Gregori, Secrétaire des droits de l'Homme du Brésil, dans le cadre d'une mission organisée par le Centre de recherche et d'enseignement sur les droits de la personne de l'Université d'Ottawa.

En mai 1999, il a participé au 4e Congrès des ombudsmans d'Asie à Téhéran, en Iran, à l'invitation de M. Sayyid Ebrahim Ra'iesee, de la Head of the General Inspection Organization de l'Iran.

Dans le cadre de ses responsabilités à titre de Secrétaire de l'Institut international de l'ombudsman, le Protecteur du citoyen a reçu à Québec, en juillet 1999, M. Dean Gottehrer, consultant international. Ce dernier a conseillé plusieurs gouvernements sur la création d'institutions d'ombudsman et de commissions des droits de la personne.

En août 1999, une réunion du comité exécutif de l'Institut international de l'ombudsman s'est tenue à Québec. Y participaient le vice-président de l'époque, Sir Brian Elwood, Ombudsman de Nouvelle-Zélande, le trésorier, M. Lewis Klar, doyen de la Faculté de droit de l'Université d'Alberta, la directrice du bureau, Mme Diane Callan, et deux collaborateurs du Protecteur du citoyen, Mme Dominique Bouchard et M. André Sasseville, responsables des dossiers internationaux.

En septembre 1999 à Saskatoon, en Saskatchewan, un délégué du Protecteur du citoyen, M. Denis Langlois, a participé au congrès « Punir autrement au tournant du siècle : trouver un terrain d'entente », organisé par l'Institut canadien d'administration publique. L'invitation, adressée au Protecteur du citoyen, faisait suite à son rapport sur les services correctionnels rendu public en janvier 1999.

En octobre 1999, le Protecteur du citoyen a participé au congrès commun de l'Association des ombudsmans du Canada et de la United States Ombudsman Association à Victoria, en Colombie-Britannique. À cette occasion, il a également pris

part au congrès du chapitre nord-américain de l'Institut international de l'ombudsman. Le même mois, il a reçu le professeur Bertram Bastiampillai, Ombudsman du Sri Lanka, et M[mes] Saku Srighanthan et Robin Wentzell, du Centre de recherche et d'enseignement sur les droits de la personne de l'Université d'Ottawa, pour la préparation d'une session de formation destinée aux employés de l'Ombudsman du Sri Lanka.

Cette formation a eu lieu du 15 mai au 30 juin 2000 à Colombo, au Sri Lanka, dans le cadre du programme de renforcement institutionnel du Centre des droits de la personne de l'Université d'Ottawa. Lors de son séjour, le délégué du Protecteur du citoyen, M. Denis Langlois, a enseigné aux employés de l'Ombudsman du Sri Lanka les techniques d'enquête et la gestion des cas, en plus de participer à des ateliers du Bureau de formation de la fonction publique.

En novembre 1999, le Protecteur du citoyen a participé à la réunion annuelle du conseil d'administration de l'Institut international de l'ombudsman à Pretoria, en Afrique du Sud. Il a aussi pris part au 1er Congrès statutaire de l'Association des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie à Ouagadougou, au Burkina, où il a prononcé les discours d'ouverture et de fermeture, en plus de présider la réunion de l'assemblée générale et celle du conseil d'administration.

En janvier 2000, faisant suite à l'invitation de la Fédération internationale des droits de l'Homme, un délégué du Protecteur du citoyen, M. Denis Langlois, a participé, à titre d'observateur, à une conférence régionale sur la situation carcérale dans les pays andins en Équateur. Il a aussi pris part à une mission d'observateurs internationaux sur la situation des pénitenciers équatoriens.

En février 2000, le Protecteur du citoyen a été l'invité d'honneur du congrès annuel de l'Institut européen des ombudsmans qui s'est tenu dans le Val d'Aoste, région autonome d'Italie. À titre de Secrétaire de l'Institut international de l'ombudsman et de président de l'Association des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie, il a entretenu les congressistes sur les liens possibles entre les organisations supranationales et internationales vouées au développement de l' « ombudsmanship » et à la défense des droits des citoyens. Par la suite, il s'est rendu à Paris où il a rencontré des représentants de l'Agence de la Francophonie pour discuter de l'Association des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie.

En mars 2000 à N'Djamena, au Tchad, il a participé à l'atelier préparatoire au symposium « Institutions de la démocratie et de l'État de droit », qui a eu lieu en novembre 2000 à Bamako, au Mali. Le thème de sa conférence était « Les ombudsmédiateurs :

dix ans d'évolution, dix ans de transformation ». Les conclusions des séances de cet atelier seront incluses dans le rapport général qui sera remis au Symposium international de Bamako.

En avril 2000 à Montréal, il a reçu, en collaboration avec la Cour supérieure du Québec, une délégation de juges de la République populaire de Chine dans le cadre d'un programme de formation des juges. Il a aussi accueilli une délégation de la Corée du Sud, dirigée par l'adjoint à l'Ombudsman de la Corée et composée de représentants du cabinet du premier ministre et de divers ministères. Cette rencontre s'inscrivait dans le programme coréen de formation à l'étranger et a été effectuée en collaboration avec le Centre parlementaire canadien et le ministère des Relations internationales.

Également en avril 2000, le Conseil consultatif des droits de l'Homme a invité le Protecteur du citoyen à la 5e Rencontre internationale des institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'Homme à Rabat, au Maroc. Bien que n'ayant pu assister à cette rencontre, il a toutefois déposé le texte de sa conférence intitulée : « Le Protecteur du citoyen, au Québec et dans le monde », disponible sur son site Internet.

En mai 2000, en collaboration avec le Centre parlementaire canadien et le Bureau du protocole et des affaires interparlementaires du Québec, le Protecteur du citoyen a reçu une délégation de sept parlementaires et hauts fonctionnaires de la République populaire de Chine, dans le cadre d'une mission de familiarisation avec les pratiques canadiennes en consultation publique.

En juin 2000 à San Francisco, aux États-Unis, le Protecteur du citoyen et son adjointe ont participé à la 2e Ombudsman Leadership Forum Conference; réunissant les ombudsmans de l'Amérique du Nord. Il y a prononcé une conférence intitulée « Faire des recommandations, les faire accepter et les implanter ». De son côté, l'adjointe au Protecteur du citoyen a donné deux conférences : « Travailler avec des personnes vulnérables » et « Des plaintes contre nous, est-ce possible? ». Par ailleurs, lors d'une rencontre avec les représentants des associations d'ombudsmans nord-américains, le Protecteur du citoyen a proposé la candidature de la ville de Québec pour accueillir la prochaine superconférence en 2004. À noter que ce dossier de candidature a été préparé en étroite collaboration avec le Centre des congrès de Québec. Également à l'occasion de cette conférence, il a participé à la réunion annuelle du chapitre nord-américain de l'Institut international de l'ombudsman, ainsi qu'à l'assemblée générale de l'Association des ombudsmans canadiens.

En collaboration avec l'École nationale d'administration publique et le Centre parlementaire canadien, le Protecteur du citoyen a accueilli, en juin 2000, une délégation de parlementaires bulgares, venus étudier les institutions canadiennes renforçant l'imputabilité du gouvernement. Cette rencontre, inscrite a pour objet le cadre d'un projet du Centre parlementaire canadien, a pour objet la création d'une institution de Protecteur du citoyen en Bulgarie.

5.7 DIFFUSION DU RAPPORT ANNUEL ET DU PACTE SOCIAL

Diffusé au Québec et au Canada, le rapport annuel du Protecteur du citoyen, publié en français et en anglais, est également distribué auprès des ombudsmans, des bibliothèques et d'associations partout au monde.

Pour sa part, le Pacte social, proposé par le Protecteur du citoyen pour faciliter les rapports entre l'Administration publique et les citoyens, est diffusé à l'échelle internationale et est disponible en quatre langues, soit le français, l'anglais, l'espagnol et le thaï.

5.8 COORDONNÉES INTERNATIONALES

L'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie, l'Institut international de l'ombudsman et l'Association des ombudsmans du Canada peuvent être joints aux adresses suivantes :

5.8.1 ASSOCIATION DES OMBUDSMANS ET MÉDIATEURS DE LA FRANCOPHONIE

Le Médiateur de la République
53, avenue d'Iéna
75116 PARIS FRANCE
Téléphone : 33 1 45 02 7272
Télécopieur : 33 1 45 00 4791
Courriel : aomf@mediateur-de-la-republique.fr

Le Protecteur du citoyen
525, boul. René-Lévesque Est, bur. 1.25
Québec (Québec) CANADA G1R 5Y4
Téléphone : (418) 644-6565
Télécopieur : (418) 643-8759
Courriel : protecteur.citoyen@pc.gouv.qc.ca
Internet : www.ombuds.gouv.qc.ca

5.8.2 INSTITUT INTERNATIONAL DE L'OMBUDSMAN (IIO)

Librairie Weir, bureau 205 D
Faculté de droit, Université d'Alberta
Edmonton, Alberta, CANADA T6G 2H5
Téléphone : (780) 492 3196
Télécopieur : (780) 492 4924
Courriel : callan@law.ualberta.ca
lreif@law.ualberta.ca
Internet : www.law.ualberta.ca

Secrétaire de l'IIO.
525, boul. René-Lévesque Est, bur. 1.25
Québec (Québec) CANADA G1R 5Y4
Téléphone : (418) 644-6565
Télécopieur : (418) 643-8759
Courriel : protecteur.citoyen@pc.gouv.qc.ca
Internet : www.ombuds.gouv.qc.ca

5.8.3 ASSOCIATION DES OMBUDSMANS DU CANADA

AOC/COA
Commissaire de l'environnement
1075, rue Bay, bureau 605
Toronto, Ontario, CANADA M5S 2B1

Le Protecteur du citoyen
525, boul. René-Lévesque Est, bur. 1.25
Québec (Québec) CANADA G1R 5Y4
Téléphone : (418) 644-6565
Télécopieur : (418) 643-8759
Courriel : protecteur.citoyen@pc.gouv.qc.ca
Internet : www.ombuds.gouv.qc.ca

6

DONNÉES ADMINISTRATIVES

6.1

LE BUDGET DU PROTECTEUR DU CITOYEN

ÉTAT DES DÉPENSES POUR LES EXERCICES SE TERMINANT LE 31 MARS 1999 ET LE 31 MARS 2000

	1998-1999	1999-2000
Personnel		
Employés permanents et occasionnels	3 851 819	4 139 297
Contribution d'employeur	371 827	408 267
Pensions aux ex-employeurs et adjoints	72 050	91 629
Total	**4 295 696**	**4 639 193**
Fonctionnement		
Transport et communication	374 726	440 050
Services professionnels et administratifs	140 961	160 599
Entretien et réparation	15 128	28 249
Loyer et location	568 001	816 426
Fourniture et approvisionnement	79 205	73 561
Matériel et équipement	80 643	12 449
Amortissement	–	51 407
Autres dépenses	4 549	2 915
Total	**1 263 213**	**1 585 656**
Immobilisations		
Développement informatique	–	218 824
Matériel et équipement	45 188	7 980
Total	**45 188**	**226 804**
Total global	**5 604 097**	**6 451 653**

6.2

L'EFFECTIF DU PROTECTEUR DU CITOYEN

	1998-1999	1999-2000
Hors cadres	2	2
Cadres supérieurs	5	5
Cadres intermédiaires	10	11
Professionnels	27	29
Techniciens	17	20
Personnel de soutien	17	15
Employés occasionnels - temps plein	4	2
Employés occasionnels - temps partiel	-	-
Total personnes/année	**82**	**84**

6.3 LE PERSONNEL DU PROTECTEUR DU CITOYEN DURANT L'EXERCICE 1999-2000

Pierre Alarie
Lydya Assayag
Jacques L. Auger
Claire Beaupré
Jean-Pierre Bédard
Marcel Bégin
Claude Bélanger
Ann Bergeron
France Blackburn
Chantal Blais
Yves M. Bolduc
Dominique Bouchard
Pascal Bouffard
Annie Boulanger
Josée Boulianne
François Bourget
Danielle Bouthillette
Andrée Boutin
Jo-Anne Bussières
Mariette Cailloux
Madeleine Cayer-Rousseau
Dany Chamard
Maude Chartier
Lyne Chassé
Linda Cheng
Sylvie Clément
Georgette Couture
André Daguerre
Lyne Deschênes
Johanne C. Desjardins
Diane Dubuc-Hickey
Francine Dufour
Marie-Josée Dufour
Suzanne Duguay
Louise Falardeau
Berthe Fournier
Lucie Gagnon
Suzanne Gagnon
Christine Gauguin
Alain Gauthier
Claire Gendron
Brigitte Genest
Pierre-Paul Gervais
Dorys Gosselin
Robert Guay
Pascal Héon
Thérèse Houle
Frances Hudon-Szigeti
Daniel Jacoby
Denise Labelle
Serge Laberge
Michel Labonté
Martine Laliberté
Micheline Lamy
Claire Langlois
Denis Langlois
Nathalie Laquerre
Francine Larouche
Francyne Larouche
Lucie Lavoie
Michèle Lessard
Lucie Levac
Gaétan Levasseur
Marlène Lirette
Micheline Lynch
Guy MacDonald
Lise Mayer
Micheline McNicoll
Jacques Meunier
Pierre Morin
Lorraine Nadeau
Annie Noël
Margaret Normand
Egidio Nunez
Manon Ostiguy
Guy Pagé
Louise Paquette
Marie-José Péloquin
David Perron
Suzanne Picard
Sonia Piché
Diane Pilon
Patrick Plante
Lucie Poulin
France Prévost
Anne-Marie Racette
Sophie Rioux
Claude Rivard
Patrick Robardet
Fernande Rousseau
Hélène Roux
Daniel Samson
André Sasseville
Nelly Savard
Monique Sévigny
Gaétane Sinclair
Gilles St-Hilaire
Linda Sweeney
Suzanne Talbot
Armenia Teixeira
Danielle Therrien
Mona Tremblay
Jonathan Turcotte
Sylvie Turcotte
Alexandre Verdy
Georges Wentser
Michael Wojcik

6.4

L'APPLICATION DE LA *LOI SUR LES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS*

Le 12 mai 1999, le Conseil des ministres a adopté le plan d'action gouvernemental pour la protection des renseignements personnels. Celui-ci a pour objet d'assurer un meilleur suivi des recommandations de la Commission d'accès à l'information et se veut une démarche d'intégration de la protection des renseignements personnels dans la culture de gestion des ministères et organismes.

Le plan d'action gouvernemental prévoit que chacun des ministères et organismes doit procéder à une évaluation annuelle du niveau de la protection des renseignements personnels et en faire état dans son rapport annuel.

CRÉATION DU COMITÉ DE PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

Ce comité, présidé par le Protecteur du citoyen, réunit :

- La responsable de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels;
- Le directeur de l'administration et des ressources humaines et ses deux adjoints (ressources matérielles et ressources humaines);
- Le directeur des services informatiques;
- La responsable des ressources documentaires;
- La responsable « Santé/sécurité » du bureau de Montréal.

Le Comité de la protection des renseignements personnels a adopté un plan d'action dont voici les grandes lignes :

- Suivi et mise à jour des recommandations de la Commission d'accès à l'information;
- Révision et mise à jour de l'ensemble des politiques et directives concernant la protection des renseignements personnels (ex. : utilisation du télécopieur et du courriel ; transport de documents nominatifs ; sécurité des lieux ; gestion documentaire et archivage…);
- Information et sensibilisation de l'ensemble du personnel à la protection des renseignements personnels;
- Révision des déclarations de fichiers, profils d'accès et procédures d'accès;
- Surveillance des projets en vue de mettre au point ou d'implanter une technologie ou une procédure susceptible d'assurer la protection des renseignements personnels.

LES ACTIVITÉS DE SENSIBILISATION ET DE FORMATION EN COURS

Les activités sont axées sur la mise à jour des connaissances en matière de protection des renseignements personnels des employés occupant des emplois de cadre, de chef d'équipe ou de supérieur immédiat.

- Rappel des règles d'utilisation du télécopieur et reformulation du message sur la confidentialité;
- Intégration de la protection des renseignements personnels à la formation du personnel contractuel (ex : stagiaires en droit);
- Révision des modèles de contrat de service.

PRIORITÉS D'ACTION POUR 2000-2001

Le Protecteur du citoyen a retenu les priorités d'action suivantes pour le prochain exercice :

- Révision des déclarations de fichiers de renseignements nominatifs, des profils d'accès et de la procédure d'accès;
- Tenue d'activités d'information et de sensibilisation de tout le personnel quant à la protection des renseignements personnels : ces activités seront axées sur le développement d'une éthique quotidienne de la protection des renseignements personnels et sur les responsabilités de chacun à l'égard de la population qui requiert les services du Protecteur du citoyen.

6.5

L'APPLICATION DE LA *LOI SUR LA PROTECTION DES NON-FUMEURS*

Durant l'exercice budgétaire 1999-2000, le Protecteur du citoyen a assuré l'application de la *Loi sur la protection des non-fumeurs*. Il n'y a eu aucune plainte écrite. Aucun avis d'infraction n'a été délivré.

6.6

LES STATISTIQUES

AVERTISSEMENT

Le graphique 1 illustre l'évolution des consultations et réclamations adressées au Protecteur du citoyen depuis la création de l'institution.

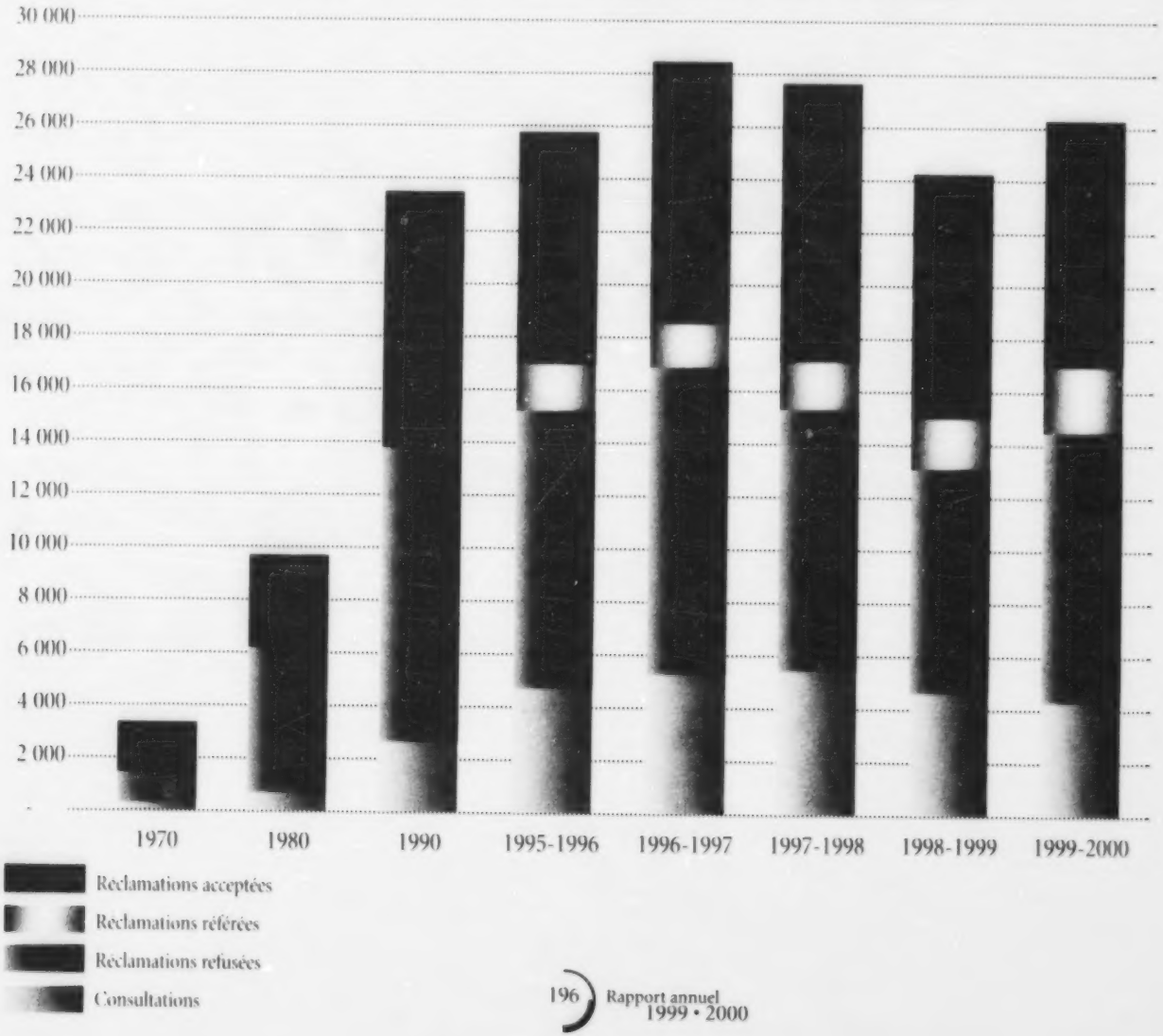
Les tableaux 1 à 4 concernent les seules consultations et réclamations reçues au cours d'un exercice, alors que, dans les tableaux 5 à 7 de même que dans les graphiques 2 et 3, les consultations et réclamations en traitement en début d'exercice s'ajoutent.

Enfin, les tableaux 1 à 4 et le tableau 6 présentent les données des exercices 1998-1999 et 1999-2000 aux fins de comparaison. Les tableaux 5 et 7, ainsi que les graphiques 2 et 3 ne portent que sur l'exercice 1999-2000.

6.6.1

GRAPHIQUE 1

ÉVOLUTION DES CONSULTATIONS ET RÉCLAMATIONS



6.6.2

TABLEAU 1

PROVENANCE PAR RÉGION DES CONSULTATIONS ET RÉCLAMATIONS

Région	Population[1]		1998-1999		1999-2000	
	Nb	%	Nb	%	Nb	%
Abitibi-Témiscamingue (08)	156 619	2,1	414	1,7	451	1,7
Bas-Saint-Laurent (01)	208 053	2,8	694	2,8	795	3,0
Centre-du-Québec (17)	220 845	3,0	418	1,7	431	1,6
Chaudière–Appalaches (12)	389 666	5,3	896	3,7	1 006	3,8
Côte-Nord (09)	105 109	1,4	357	1,5	353	1,3
Estrie (05)	287 951	3,9	834	3,4	969	3,7
Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine (11)	105 343	1,4	262	1,1	340	1,3
Lanaudière (14)	392 284	5,3	1 048	4,3	1 081	4,1
Laurentides (15)	456 347	6,2	1 685	6,9	1 714	6,5
Laval (13)	342 421	4,7	909	3,7	901	3,4
Mauricie (04)	265 378	3,6	1 026	4,2	1 132	4,3
Montérégie (16)	1 303 241	17,8	3 111	12,8	3 160	12,0
Montréal (06)	1 806 754	24,6	7 483	30,7	7 664	29,2
Nord-du-Québec (10)	39 996	0,5	27	0,1	41	0,2
Outaouais (07)	317 544	4,3	799	3,3	741	2,8
Québec (03)	646 091	8,8	3 603	14,8	4 527	17,2
Saguenay–Lac-Saint-Jean (02)	289 641	3,9	693	2,8	784	3,0
Extérieur du Québec	...	...	125	0,5	119	0,5
Inconnue	...	...	12	--	49	0,2
Total	**7 333 283**		**24 396**		**26 258**	

1. STATISTIQUE CANADA, *Estimation de la population*, 1999.

6.6.3

TABLEAU 2

DÉLAI DE SERVICE

	1998-1999		1999-2000	
	Nb	%	Nb	%
Consultations				
La journée même	3 456	74	3 814	89
En deçà de une semaine	4 378	93	4 203	98
Total	**4 683**		**4 275**	
Réclamations refusées				
La journée même	7 342	85	8 096	78
En deçà de une semaine	8 332	97	9 992	96
En deçà de un mois	8 529	99	10 340	99
En deçà de trois mois	8 588	99	10 373	99
Total	**8 596**		**10 396**	
Réclamations référées	**1 707**	...	**2 317**	...
Enquêtes interrompues et réclamations retirées par le citoyen	**1 553**	...	**1 453**	...
Enquêtes terminées				
En deçà de une semaine	4 256	63	4 459	65
En deçà de un mois	5 483	81	5 590	82
En deçà de trois mois	6 320	94	6 130	90
En deçà de six mois	6 643	98	6 432	94
Total	**6 755**		**6 810**	
Réclamations en traitement à la fin de l'exercice	**1 102**	...	**1 007**	...
Total global	**24 396**		**26 258**	

6.6.4

TABLEAU 3

CONSULTATIONS SELON LES DOMAINES VISÉS

	1998-1999		1999-2000	
	Nb	%	Nb	%
Ministères et organismes du gouvernement du Québec	1 586	34	1 361	32
Organismes gouvernementaux non assujettis à la compétence du Protecteur du citoyen	186	4	198	5
Réseau de l'éducation	28	1	45	1
Réseau de la santé et des services sociaux	163	3	206	5
Réseau municipal	167	4	180	4
Ministères et organismes fédéraux et des autres provinces	172	4	142	3
Secteur privé	2 368	51	2 100	49
Autres	13	--	43	1
Total	**4 683**		**4 275**	

6.6.5

TABLEAU 4

MOTIFS DE REFUS DES RÉCLAMATIONS

	1998-1999		1999-2000	
	Nb	%	Nb	%
Organismes gouvernementaux non assujettis à la compétence du Protecteur du citoyen	895	10	778	7
Réseau de l'éducation	143	2	182	2
Réseau de la santé et des services sociaux	630	7	970	9
Réseau municipal	473	6	558	5
Ministères et organismes fédéraux et des autres provinces	813	9	743	7
Secteur privé	2 733	32	4 518	43
Personnel visé exerçant une fonction politique ou judiciaire	436	5	483	5
Existence d'un recours approprié	879	10	720	7
Intervention jugée non nécessaire	1 432	17	1 342	13
Autres	162	2	102	1
Total	**8 596**		**10 396**	

6.6.6

TABLEAU 5

MINISTÈRES ET ORGANISMES VISÉS EN 1999-2000[1]

	Réclamations non fondées	Réclamations fondées	Autres[2]	Réclamations en traitement au 31 mars 2000	Total
Ministères					
Affaires municipales et Métropole	4	-	7	27	38
Agriculture, Pêcheries et Alimentation	15	12	5	12	44
Assemblée nationale	-	-	-	1	1
Conseil du trésor (Secrétariat du)	4	2	14	3	23
Conseil exécutif	-	-	1	-	1
Culture et Communications	-	1	1	5	7
Éducation	264	91	275	157	787
Environnement	20	14	28	41	103
Famille et Enfance	12	9	29	53	103
Finances	2	3	8	2	15
Industrie et Commerce	3	1	1	1	6
Justice	73	21	99	21	214
Régions	-	-	-	1	1
Relations avec les citoyens et Immigration	28	-	66	58	152
Relations internationales	-	-	2	2	4
Ressources naturelles	7	4	22	13	46
Revenu	715	695	1 010	179	2 599
Santé et Services sociaux	6	8	43	49	106
Sécurité publique	1 319	658	1 835	179	3 984
Solidarité sociale	1 591	227	2 052	148	4 018
Transports	19	6	38	9	72
Travail	7	2	13	1	23

1. Comprend les consultations et réclamations reçues avant et pendant l'année 1999-2000, terminées durant cette année ou qui étaient toujours sous enquête au 31 mars 2000.
2. Consultations, réclamations référées, réclamations refusées, enquêtes interrompues, réclamations retirées par le citoyen.

TABLEAU 5 (suite)

MINISTÈRES ET ORGANISMES VISÉS EN 1999-2000[1]

	Réclamations non fondées	Réclamations fondées	Autres[2]	Réclamations en traitement au 31 mars 2000	Total
Comité					
Comité de déontologie policière	3	-	3	-	6
Commissaire					
Commissaire à la déontologie policière	14	1	11	2	28
Commissions					
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	32	11	21	10	74
Commission d'accès à l'information	8	3	7	10	28
Commission de la fonction publique	1	-	5	1	7
Commission de la santé et de la sécurité du travail	211	157	894	187	1 449
Commission de protection de la langue française	-	-	-	10	10
Commission de protection du territoire agricole	5	-	8	1	14
Commission de toponymie	-	1	-	-	1
Commission des affaires sociales	-	-	-	1	1
Commission des lésions professionnelles	4	3	71	4	82
Commission des normes du travail	41	6	41	10	98
Commission des transports du Québec	-	1	4	-	5
Commission des valeurs mobilières du Québec	1	-	5	5	11
Commission municipale du Québec	-	-	-	1	1
Commission québécoise des libérations conditionnelles	34	12	21	2	69
Conseil					
Conseil de la magistrature	-	-	3	-	3
Institutions					
Curateur public	125	55	78	67	325
Inspecteur général des institutions financières	15	4	18	5	42

1. Comprend les consultations et réclamations reçues avant et pendant l'année 1999-2000, terminées durant cette année ou qui étaient toujours sous enquête au 31 mars 2000.
2. Consultations, réclamations référées, réclamations refusées, enquêtes interrompues, réclamations retirées par le citoyen.

TABLEAU 5 (suite)

MINISTÈRES ET ORGANISMES VISÉS EN 1999-2000[1]

	Réclamations non fondées	Réclamations fondées	Autres[2]	Réclamations en traitement au 31 mars 2000	Total
Offices					
Office de la langue française	-	-	2	1	3
Office de la protection du consommateur	7	-	6	-	13
Office des personnes handicapées du Québec	2	1	3	2	8
Office des professions du Québec	1	-	3	1	5
Régies					
Régie de l'assurance maladie du Québec	149	30	39	20	238
Régie des alcools, des courses et des jeux	6	8	6	-	20
Régie des assurances agricoles du Québec	3	1	1	3	8
Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec	2	-	-	3	5
Régie des rentes du Québec	155	33	200	44	432
Régie du bâtiment du Québec	16	5	9	6	36
Régie du logement	33	3	86	2	124
Sociétés					
Société de l'assurance automobile du Québec	327	110	425	88	950
Société d'habitation du Québec	13	6	30	10	59
Société du financement agricole	4	-	2	2	8
Tribunaux					
Tribunal administratif du Québec	11	1	61	3	76
Tribunal des professions	1	-	-	-	1
Tribunal du travail	1	-	2	-	3
Autres[3]	1	2	1	2	6
Total	**5 308**	**2 207**	**7 615**	**1 604**	**16 734**

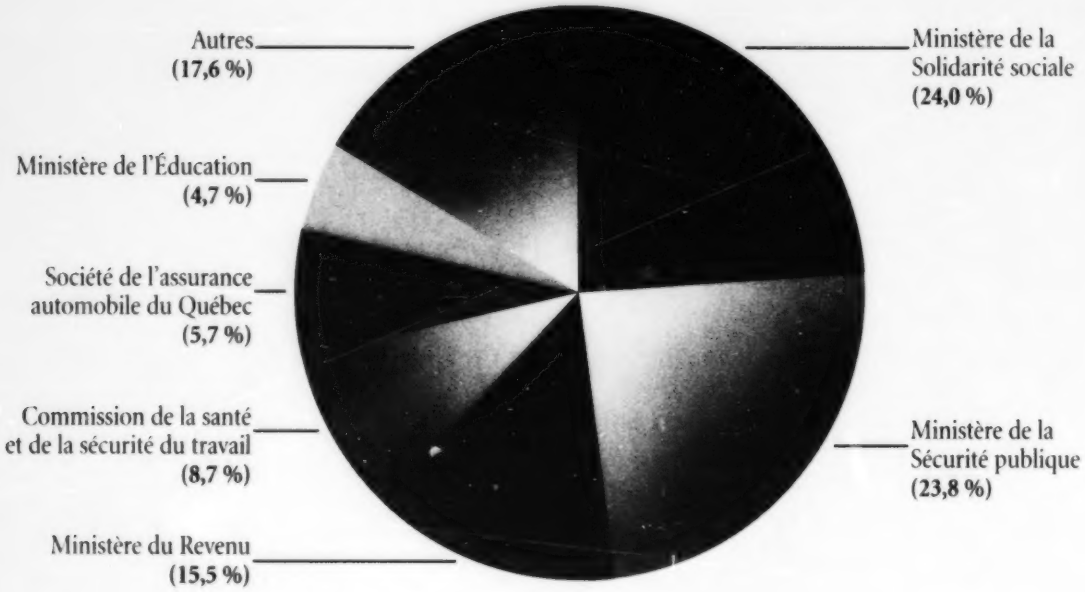
1. Comprend les consultations et réclamations reçues avant et pendant l'année 1999-2000, terminées durant cette année ou qui étaient toujours sous enquête au 31 mars 2000.
2. Consultations, réclamations référées, réclamations refusées, enquêtes interrompues, réclamations retirées par le citoyen.
3. Consultations et réclamations ne pouvant être rattachées à un ministère ou organisme.

Graphique 2
Principaux ministères et organismes visés
par les consultations et réclamations en 1999-2000

6.6.7

GRAPHIQUE 2

PRINCIPAUX MINISTÈRES ET ORGANISMES VISÉS DANS LES CONSULTATIONS ET RÉCLAMATIONS EN 1999-2000



6.6.8

TABLEAU 6

MOTIFS DE LÉSION POUR LES RÉCLAMATIONS FONDÉES

	1998-1999		1999-2000	
	Nb	%	Nb	%
Abus de pouvoir	9	--	12	1
Acte déraisonnable ou inéquitable	311	14	289	13
Acte non conforme à loi, aux règlements et aux directives	239	11	265	12
Comportement et attitude répréhensibles	44	2	43	2
Délai déraisonnable	616	28	574	26
Erreur de fait	126	6	112	5
Inaccessibilité des services	193	9	253	11
Incohérence	47	2	67	3
Information déficiente	114	5	96	4
Négligence et inaction	178	8	193	9
Autres	336	15	303	14
Total	**2 213**		**2 207**	

6.6.9

TABLEAU 7

RÉCLAMATIONS FONDÉES EN 1999-2000[1]

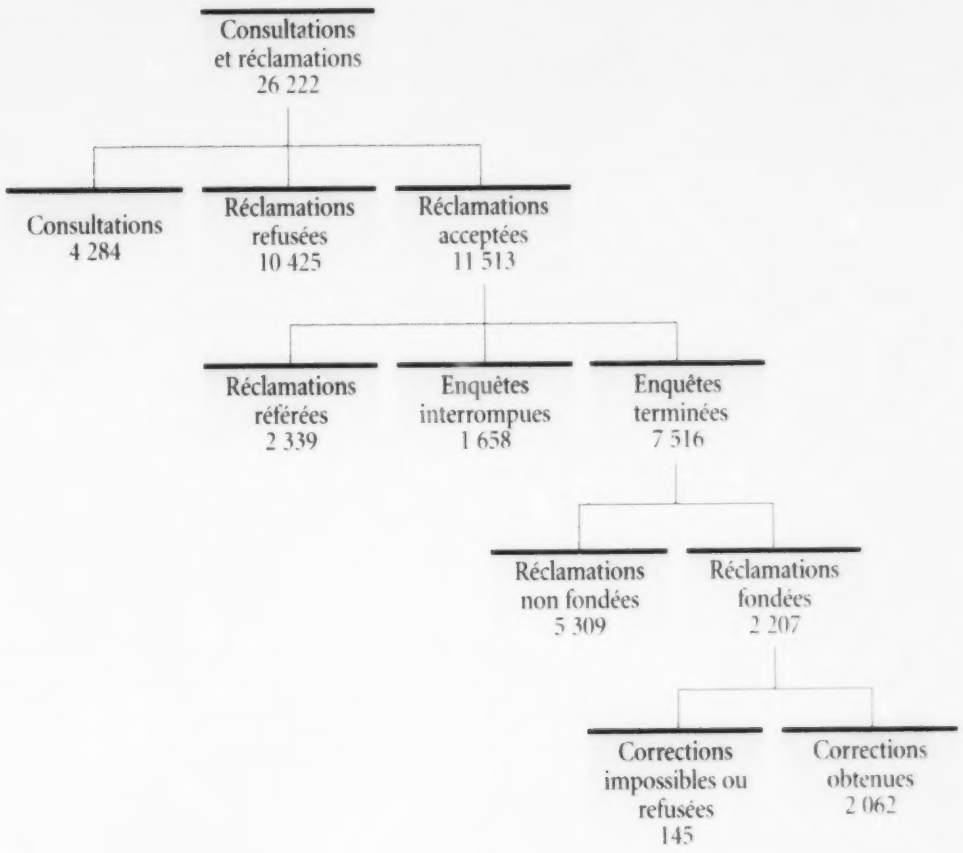
	Enquêtes	Réclamations fondées	Taux de réclamations fondées
	Nb	Nb	%
Ministère du Revenu	1 410	695	49
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	27	12	44
Ministère de la Famille et de l'Enfance	21	9	43
Commission de la santé et de la sécurité du travail	368	157	43
Ministère de l'Environnement	34	14	41
Ministère de la Sécurité publique	1 970	658	33
Curateur public	180	55	31
Commission québécoise des libérations conditionnelles	46	12	26
Ministère de l'Éducation	355	91	26
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	43	11	26
Société de l'assurance automobile du Québec	437	110	25
Ministère des Transports	25	6	24
Régie du bâtiment du Québec	21	5	24
Ministère de la Justice	94	21	22
Régie des rentes du Québec	188	33	18
Régie de l'assurance maladie du Québec	179	30	17
Commission des normes du travail	47	6	13
Ministère de la Solidarité sociale	1 818	227	12
Régie du logement	36	3	8

1. Ministères et organismes ayant fait l'objet d'au moins 20 réclamations.

6.6.10

GRAPHIQUE 3

TRAITEMENT DES CONSULTATIONS ET RÉCLAMATIONS EN 1999-2000[1]



1. Incluant les consultations et réclamations reçues avant le 1er avril 1999, mais excluant les consultations et réclamations non terminées au 1er avril 2000.

7

ANNEXES

ANNEXE I

LE PACTE SOCIAL DU PROTECTEUR DU CITOYEN

1. LA TRANSPARENCE DE L'ADMINISTRATION ENVERS LES CITOYENS

1.1 Faire part au citoyen des décisions qui le concernent en prenant soin d'en expliquer les motifs dans des termes qu'il comprend.

1.2 Fournir en temps utile au citoyen une information adéquate et accessible.

1.3 S'assurer, le cas échéant, que le citoyen a bien compris l'information.

1.4 Indiquer clairement au client les droits et les recours dont il dispose par rapport à une décision administrative, y compris le recours au Protecteur du citoyen ou à tout autre organisme public de protection des droits.

1.5 Favoriser la publicité de l'information gouvernementale, et considérer le secret comme une véritable exception à la règle générale.

1.6 Consulter la clientèle visée au moment de l'élaboration et de la mise en oeuvre des programmes gouvernementaux, de même qu'à l'occasion des changements apportés à ces programmes.

1.7 Recueillir l'avis de personnes représentatives de la clientèle au moment de la conception des dépliants d'information et des formulaires, et privilégier pour ces documents un contenu simple et vulgarisé.

2. L'ACCÈS DES CITOYENS AUX SERVICES PUBLICS

2.1 Instaurer des services d'accueil et de renseignements qui adoptent une approche personnalisée et respectueuse des individus, et qui tiennent compte également des limites de la clientèle âgée ou handicapée, ainsi que des barrières linguistiques.

2.2 Prévoir des services téléphoniques dont la capacité de fonctionnement correspond le mieux possible à la demande, de façon à éviter au citoyen les périodes d'engorgement des lignes.

2.3 Ne recourir aux boîtes vocales que lorsque celles-ci peuvent mieux servir la clientèle et lui donner des informations plus complètes.

2.4 Aménager les locaux des services publics de manière à respecter le droit à la vie privée.

2.5 Aménager les lieux de façon à favoriser l'accès aux services gouvernementaux pour les personnes atteintes d'un handicap physique.

2.6 Établir des heures d'ouverture des bureaux qui tiennent compte des nouvelles réalités sociales et familiales.

2.7 Favoriser le guichet unique et envisager au besoin des fusions dans les secteurs administratifs si cette solution peut contribuer à améliorer l'offre et la qualité des services. À l'inverse, ne pas maintenir à tout prix une fonction ou une entité dont la pertinence est remise en cause.

3. *LA LÉGALITÉ ET LA RAISONNABILITÉ DES DÉCISIONS QUI AFFECTENT LES CITOYENS*

3.1 Respecter les lois et les règlements particuliers, ainsi que les lois d'application générale.

3.2 Promouvoir dans chaque geste le respect des libertés et des droits fondamentaux.

3.3 Lorsque le processus décisionnel est discrétionnaire, en encadrer les décisions par des critères et des paramètres qui permettent des applications objectives.

3.4 Rendre des décisions non seulement conformes à la loi mais aussi raisonnables, justes et opportunes.

3.5 Se donner des processus décisionnels qui préviennent l'arbitraire ou l'abus de pouvoir.

3.6 Se donner les moyens pour agir, le cas échéant, en pure équité lorsque des circonstances exceptionnelles l'exigent.

3.7 Éviter de se retrancher derrière une interprétation étroite de la loi, d'un règlement ou autre norme, et privilégier plutôt une approche ouverte qui en respecte le véritable sens, l'esprit et les fins, comme cela est prévu par la *Loi d'interprétation*.

4. *LE RESPECT DE LA JUSTICE NATURELLE ENVERS LES CITOYENS*

4.1 Éviter de prendre des décisions sans que le citoyen ait pu faire valoir son point de vue ou sans qu'il ait eu l'occasion de fournir l'ensemble des renseignements utiles.

4.2 Prendre l'initiative de demander au citoyen qui fait une réclamation les pièces ou les informations manquantes plutôt que de rejeter ou de suspendre sa demande sans autre avis.

4.3 Aider le citoyen qui fait une réclamation à présenter un dossier complet afin que la décision prise à son égard puisse tenir compte de tous les motifs et documents pertinents.

4.4 Rejeter toute forme de partialité dans les décisions ou toute poursuite de buts illégitimes. Éviter tout conflit d'intérêts.

4.5 Éviter toute forme de discrimination ou de disparités.

5. *L'ADMINISTRATION AU SERVICE DES CITOYENS*

5.1 Toujours respecter l'esprit de la loi lors de la conception, de l'implantation ou de la mise à jour d'un programme gouvernemental. Selon la Loi d'interprétation, une loi est présumée éliminer des préjudices.

5.2 Adopter des règles et les processus qui favorisent le bien-être du citoyen plutôt que la pure commodité de l'Administration.

5.3 Lors de l'élaboration d'un programme, réduire le plus possible les risques de ratés et de failles qui relèvent de la « maladministration ».

5.4 Allouer les ressources aux bons endroits pour éviter que le citoyen ne soit nécessairement la première ou la seule victime d'une compression budgétaire.

6. *CONNAÎTRE LES CITOYENS ET LEUR SIMPLIFIER LA VIE*

6.1 Effectuer des sondages d'opinion auprès de la clientèle afin de connaître le profil des usagers des services, leurs besoins et leurs attentes.

6.2 Créer des comités consultatifs d'usagers.

6.3 Tenir compte des motifs d'insatisfaction des clients pour modifier un service ou un programme. Ne pas se baser uniquement sur l'insatisfaction du personnel pour opérer des changements.

6.4 Mettre sur pied des comités consultatifs formés d'employés qui agissent comme interlocuteurs de première ligne auprès des usagers.

6.5 Éliminer les processus et les formalités superflus ainsi que toute la paperasse qui n'est pas nécessaire.

7. *RESPECTER LA DIGNITÉ DE LA PERSONNE*

7.1 Éviter de traiter le citoyen comme un code informatique et chercher plutôt à saisir ses caractéristiques particulières et ses points de vulnérabilité.

7.2 Humaniser et personnaliser ses rapports avec les citoyens.

7.3 Éviter de traiter le citoyen qui réclame un service ou une prestation comme s'il bénéficiait d'une faveur alors qu'il exerce un droit.

7.4 Ne pas faire aux autres ce qu'on ne veut pas que l'on nous fasse.

7.5 Au moment de répondre à une demande d'un citoyen, communiquer avec le service adéquat plutôt que de diriger ce citoyen vers différents interlocuteurs possibles sans savoir auprès duquel il obtiendra une réponse utile.

7.6 Concevoir, lorsque cela est nécessaire, des systèmes de contrôle et de prévention de la fraude qui respectent les personnes et qui écartent d'emblée les méthodes de détection inutilement irritantes ou peu rentables.

7.7 Éviter, dans tout rapport avec les citoyens, de faire preuve d'une rigidité administrative excessive ; demeurer rigoureux.

7.8 Tenir compte des aspirations, des caractéristiques et de la condition des populations autochtones et des communautés culturelles.

8. *TOUT FAIRE POUR AGIR DE FAÇON RESPONSABLE ENVERS LES CITOYENS*

8.1 Instaurer des droits de révision ou d'appel des décisions.

8.2 Établir un bureau d'examen des plaintes à un niveau le plus éloigné possible de celui du personnel décideur visé par les plaintes.

8.3 Instaurer, au besoin, des mécanismes de conciliation ou de médiation.

8.4 Tenir les promesses faites aux citoyens.

8.5 Éviter de diluer les responsabilités en les reportant systématiquement aux niveaux hiérarchiques supérieurs ou dans d'autres secteurs administratifs.

8.6 Fournir le service, le renseignement ou la décision dans un délai raisonnable.

8.7 Surveiller constamment les délais d'attente afin de les réduire.

8.8 Intervenir plutôt que de se limiter à attendre lorsqu'un délai est imputable à d'autres employés et faire en sorte qu'ils agissent avec diligence.

8.9 Déterminer les véritables causes d'une faille ou d'une négligence, évitant ainsi d'utiliser systématiquement le prétexte des restrictions budgétaires pour justifier les manquements.

8.10 Se donner un code d'éthique pratique et détaillé qui ne se limite pas à des généralités et à des voeux pieux ; faire connaître ce code aux clientèles gouvernementales.

8.11 Ne jamais considérer une insatisfaction du client comme une pure critique, mais plutôt comme un outil possible d'amélioration.

8.12 Valoriser les clients et reconnaître le travail bien fait des employés.

8.13 Ramener les lieux de décision le plus près possible du citoyen.

ANNEXE II

LISTE DES MINISTÈRES ET ORGANISMES DE LA COMPÉTENCE DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Agence de l'efficacité énergétique
Assemblée nationale (services visés dans les sections III et V du chapitre IV de la *Loi sur l'Assemblée nationale*)
Bibliothèque nationale du Québec
Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
Bureau de la protection civile
Comité catholique du Conseil supérieur de l'éducation
Comité de déontologie policière
Comité de la santé mentale du Québec
Comité de révision sur la langue d'enseignement
Comité de revue de l'utilisation des médicaments en milieu ambulatoire
Comité protestant du Conseil supérieur de l'éducation
Commissaire à la déontologie policière
Commissaire aux plaintes en matière de santé et de services sociaux
Commissaire de l'industrie de la construction
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances
Commission consultative de l'enseignement privé
Commission d'accès à l'information
Commission d'appel pour les autochtones du Québec
Commission de la fonction publique
Commission de la qualité de l'environnement Kativik

Commission de la santé et de la sécurité du travail
Commission de l'équité salariale
Commission de protection de la langue française
Commission de protection du territoire agricole du Québec
Commission de toponymie
Commission des lésions professionnelles
Commission des normes du travail
Commission des transports du Québec
Commission d'évaluation de l'enseignement collégial
Commission municipale du Québec
Commission québécoise des libérations conditionnelles
Commission québécoise d'examen
Conseil consultatif de la lecture et du livre
Conseil consultatif de la pharmacologie
Conseil consultatif du travail et de la main-d'oeuvre
Conseil de la famille et de l'enfance
Conseil de la justice administrative
Conseil de la langue française
Conseil de la magistrature
Conseil de la santé et du bien-être
Conseil de la science et de la technologie
Conseil de l'Ordre national du Québec
Conseil des aînés
Conseil des relations interculturelles
Conseil d'évaluation des technologies de la santé
Conseil du statut de la femme
Conseil du trésor (personnel seulement)
Conseil médical du Québec
Conseil permanent de la jeunesse
Conseil supérieur de l'éducation

Coroner
Corporation d'hébergement du Québec
Cour du Québec
Curateur public
Éditeur officiel du Québec (agissant sous le nom « Les Publications du Québec »)
Emploi-Québec
Fonds d'aide à l'action communautaire autonome
Fonds d'aide aux recours collectifs
Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers
Fonds de développement du marché du travail
Fonds de développement régional
Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail
Inspecteur général des institutions financières du Québec
Institut de la statistique du Québec
Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec
Ministère de la Culture et des Communications
Ministère de la Famille et de l'Enfance
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation
Ministère de la Justice
Ministère de la Santé et des Services sociaux
Ministère de la Sécurité publique
Ministère de la Solidarité sociale
Ministère de l'Éducation
Ministère de l'Environnement
Ministère de l'Industrie et du Commerce
Ministère des Affaires municipales et de la Métropole
Ministère des Finances
Ministère des Régions
Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration
Ministère des Relations internationales

Ministère des Ressources naturelles
Ministère des Transports
Ministère du Conseil exécutif
Ministère du Revenu
Ministère du Travail
Ministre délégué à l'Administration et à la Fonction publique
Ministre délégué à la Famille et à l'Enfance
Ministre délégué à la Santé, aux Services sociaux et à la Protection de la jeunesse
Ministre délégué à l'Autoroute de l'information et aux Services gouvernementaux
Ministre délégué à l'Industrie et au Commerce
Ministre délégué au Tourisme
Ministre délégué aux Affaires autochtones
Ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes
Ministre délégué aux Transports
Ministre d'État à l'Économie et aux Finances
Office de la langue française
Office de la protection du consommateur
Office des personnes handicapées du Québec
Office des professions du Québec
Placements Québec (unité administrative du ministère des Finances)
Régie de l'assurance-dépôts du Québec
Régie de l'assurance maladie du Québec
Régie des alcools, des courses et des jeux
Régie des assurances agricoles du Québec
Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec
Régie des rentes du Québec
Régie du bâtiment du Québec
Régie du cinéma
Régie du logement
Secrétariat à la condition féminine

Secrétariat à l'action communautaire autonome
Secrétariat à la politique linguistique
Secrétariat à la réforme électorale
Secrétariat de l'autoroute de l'information
Société de financement agricole
Société de la faune et des parcs du Québec
Société de l'assurance automobile du Québec
Société d'habitation du Québec
Sûreté du Québec
Tourisme Québec
Tribunal administratif du Québec
Tribunal des droits de la personne
Tribunal des professions
Tribunal du travail
Vérificateur général

ANNEXE III

ÉTUDE DE PROJETS DE LOI ET DE PROJETS DE RÈGLEMENT

AU COURS DE L'EXERCICE 1999-2000 :

DIX-HUIT PROJETS DE RÈGLEMENT ONT ÉTÉ ANALYSÉS.

DES COMMENTAIRES DU PROTECTEUR DU CITOYEN ONT ÉTÉ ADRESSÉS AU DIRIGEANT RESPONSABLE DU PROJET DANS DOUZE CAS :

1. *Projet de règlement sur le soutien du revenu;*
2. *Projet de règles de preuve, de procédure et de pratique;*
3. *Projet de règlement modifiant le Règlement sur les établissements de détention;*
4. *Projet de règlement modifiant le Règlement sur l'aide financière aux études – Loi sur l'aide financière aux études;*
5. *Projet de règlement modifiant le Règlement sur la définition de résident du Québec – Loi sur l'instruction publique;*
6. *Projet de règlement modifiant le Règlement sur la définition de résident du Québec – Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel;*
7. *Projet de règlement modifiant le Règlement sur la définition de résident du Québec – Loi sur l'enseignement privé;*
8. *Projet de règlement modifiant le Règlement prévu au chapitre II du titre IV de la Loi sur l'assurance automobile;*
9. *Projet de règlement modifiant le Règlement sur la définition de certains mots et expressions aux fins de la Loi sur l'assurance automobile;*
10. *Projet de règlement sur l'indemnité forfaitaire pour préjudice non pécuniaire;*
11. *Projet de règlement sur le paiement en un versement unique d'une indemnité de remplacement du revenu;*
12. *Projet de règlement modifiant le Règlement sur le remboursement de certains frais.*

DEUX AVANT-PROJETS DE LOI ET 41 PROJETS DE LOI ONT ÉTÉ ANALYSÉS.

UN MÉMOIRE A ÉTÉ PRÉSENTÉ EN COMMISSION PARLEMENTAIRE CONCERNANT :

1. *Projet de loi sur l'assurance-médicaments et la Loi sur la Régie de l'assurance maladie du Québec.*

DES COMMENTAIRES DU PROTECTEUR DU CITOYEN ONT ÉTÉ ADRESSÉS AU MINISTRE RESPONSABLE DU PROJET DANS LES ONZE CAS SUIVANTS :

1. *Projet de loi sur les impôts et d'autres dispositions législatives;*
2. *Projet de loi modifiant la Loi sur l'assurance automobile et d'autres dispositions législatives;*
3. *Projet de loi sur les sages-femmes;*
4. *Projet de loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les conjoints de fait;*
5. *Projet de loi modifiant certaines dispositions législatives concernant le curateur public;*
6. *Projet de loi modifiant la Loi sur les normes du travail et d'autres dispositions législatives concernant le travail des enfants;*
7. *Projet de loi modifiant le Code de la sécurité routière et d'autres dispositions législatives;*
8. *Projet de loi modifiant le Code des professions et d'autres dispositions législatives;*
9. *Projet de loi sur l'administration financière;*
10. *Projet de loi sur l'Administration publique;*
11. *Projet de loi modifiant la Loi sur le ministère du Revenu concernant le recouvrement d'un montant en vertu d'une loi fiscale;*
12. *Projet de loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux.*

Depuis le début de l'exercice 2000-2001 :

13 projets de règlement ont été analysés.

Aucun commentaire du Protecteur du citoyen n'a été adressé au dirigeant responsable de chacun des projets.

Un avant-projet de loi et 19 projets de loi ont été analysés.

Deux mémoires ont été présentés en commission parlementaire :

1. *Avant-projet de loi sur la normalisation juridique des nouvelles technologies de l'information;*
2. *Projet de loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des enseignements personnels, la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé, le Code des professions et d'autres dispositions législatives.*

Des commentaires du Protecteur du citoyen ont été adressés au ministre responsable du projet suivant :

1. *Projet de loi instituant la carte nationale d'identité.*

8

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES

1.	**COMMENTAIRES ET RÉFLEXIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN**	**9**
1.1	La démocratie : garante du respect des droits	11
1.1.1	Raison d'être de la démocratie	11
1.1.2	Démocratie et régime électoral	12
1.1.3	Démocratie : parlement et gouvernement	12
1.1.4	Démocratie et institutions nationales de promotion et de protection des droits	13
1.2	Même en démocratie, des droits sont violés	13
1.2.1	Que la dignité des citoyen est battue en brèche par des actes répréhensibles de l'Administration	13
1.2.2	Que l'État de droit est directement ébranlé	14
1.2.3	Que les droits ne sont pas sauvegardés	14
1.2.4	Que les droits et l'intégrité du citoyen ne sont pas pris en considération	14
1.2.5	Que la sécurité publique, la réinsertion sociale et la dignité sont compromises	15
1.2.6	Que le gouvernement contrevient à ses engagements	15
1.2.7	Que l'État de droit n'est pas garanti	16
1.2.8	Que le principe d'égalité des chances est compromis	16
1.2.9	Que l'abus de pouvoir existe encore	16
1.3	Pour une démocratisation des services publics	17
1.3.1	L'origine de l'État de droit	17
1.3.2	Des nuances importantes	17
1.3.3	La nécessaire modernisation de l'appareil public	18
1.4	Une politique axée sur le résultat au profit du citoyen	18
1.5	Des fins et des moyens	20
1.5.1	Les nouveaux outils	20
1.5.2	Pour être plus efficace : produire un résultat–citoyen	20
1.6	Quelques embûches	21
1.6.1	Les seuls indicateurs de performance quantitatifs	21
1.6.2	L'inexplorable continent	22
1.7	Conclusion	22

2. RECOMMANDATIONS REFUSÉES 25

2.1.1 Refus du ministre du Revenu de donner suite à une recommandation du Protecteur du citoyen 27
2.1.1.1 Cotisations rétroactives émises par le ministère du Revenu relatives au crédit pour personne ayant une déficience physique ou mentale grave et prolongée 27
2.1.2 Refus de la ministre de la Justice de donner suite à une recommandation du Protecteur du citoyen 30
2.1.2.1 L'affaire Dubreuil 30

3. LES MINISTÈRES ET ORGANISMES 35

3.1 LES MINISTÈRES 37

3.1.1 Agriculture, Pêcheries et Alimentation 39
3.1.1.1 Les dommages dus au verglas 39
3.1.1.1.1 La tempête de verglas n'aurait qu'effleuré l'érablière 39
3.1.1.1.2 Lorsque la main gauche ignore la main droite 40

3.1.2 Affaires municipales et de la Métropole 41
3.1.2.1 La compétence limitée du Protecteur du citoyen en matière municipale 41
3.1.2.1.1 Un éléphant dans un magasin de porcelaine 41
3.1.2.1.2 Un renseignement de ... 8 000 $ 42

3.1.3 Éducation 43
3.1.3.1 Le type de réclamation soumis par les citoyens 43
3.1.3.2 Les réseaux de l'éducation 44
3.1.3.2.1 Le transfert des élèves d'une école à une autre : une décision aux conséquences importantes 44
3.1.3.2.1.1 Petit Paul déménagera-t-il? 45
3.1.3.3 La sécurité dans le transport scolaire 45
3.1.3.3.1 Le Protecteur du citoyen interpelle le Ministère sur la sécurité dans le transport scolaire 46
3.1.3.4 Adaptation scolaire : quand l'accès aux services prend les allures d'une bataille 47
3.1.3.5 Frais scolaires exigés des parents : une modification législative s'impose 47
3.1.3.6 Les règlements sur le statut de résident du Québec 49
3.1.3.6.1 La mise en œuvre de la politique sur les frais majorés : souplesse et discernement doivent la guider 50
3.1.3.6.1.1 Un Québécois né dans un hôpital ontarien 50
3.1.3.6.1.2 Tous sur le même certificat 51
3.1.3.7 Les travailleurs autonomes du Ministère 52

3.1.3.7.1	Formation des maîtres	52
3.1.3.8	Aide financière aux études	52
3.1.3.8.1	De la performance	53
3.1.3.8.2	L'accessibilité aux études compromise	53
3.1.3.8.2.1	Lorsque l'intransigeance mène à l'abandon	54
3.1.3.8.2.2	Un dénouement très attendu…	55
3.1.3.8.2.3	Qui est responsable?	56
3.1.3.8.2.4	L'Aide financière aux études porte des œillères	56
3.1.3.8.2.5	Présumée coupable	57
3.1.3.8.2.6	Contribution calculée depuis une information erronée	58
3.1.3.8.2.7	Droit à une bourse, oui ou non?	58
3.1.4	**Famille et Enfance**	**61**
3.1.4.1	Nouvelle structure du Ministère	61
3.1.4.2	La réponse aux réclamations des citoyens : un service à développer	61
3.1.4.3	Réclamations reçues en 1999-2000	62
3.1.4.4	Réclamations traitées en 1999-2000	62
3.1.4.5	Accès universel aux places de garde à 5 $ par jour	62
3.1.4.6	On ne verse pas la rétroactivité aux éducatrices des garderies privées subventionnées	63
3.1.4.6.1	Et mon salaire?	63
3.1.4.7	Le traitement des réclamations dans le réseau	64
3.1.4.8	Difficulté à obtenir des correctifs	64
3.1.5	**Justice**	**65**
3.1.5.1	Le percepteur des amendes : des problèmes de gestion	65
3.1.5.1.1	Caprice du percepteur	65
3.1.5.1.2	Abus de pouvoir	66
3.1.5.2	Injustement pénalisé	66
3.1.5.3	Obtenir justice, une longue attente	67
3.1.5.4	Un gouvernement tenace…	67
3.1.6	**Revenu**	**69**
3.1.6.1	La fiscalité	69
3.1.6.1.1	Nouvelles mesures fiscales	69
3.1.6.1.2	Mécanisme de traitement des plaintes	69
3.1.6.1.3	Une meilleure communication	70

3.1.6.1.3.1	En attente…	70
3.1.6.1.4	Complexité administrative	71
3.1.6.1.4.1	Par souci d'équité	71
3.1.6.1.4.2	Traitement abusif	72
3.1.6.1.5	Impact sur d'autres programmes gouvernementaux	72
3.1.6.1.5.1.1	À qui la faute?	72
3.1.6.1.5.1.2	Fautive de quoi?	73
3.1.6.1.6	Multiplication des acteurs	73
3.1.6.1.6.1	La mauvaise case	74
3.1.6.1.6.2	Plusieurs emplois = plusieurs misères	74
3.1.6.1.6.3	Dédoublement de personnalités?	75
3.1.6.1.7	Projet de loi n° 390	76
3.1.6.2	Les pensions alimentaires	76
3.1.6.2.1	Perception des pensions alimentaires	76
3.1.6.2.2	Les réclamations provenant des créanciers	77
3.1.6.2.2.1	Les délais d'exécution lorsque le débiteur réside hors Québec	77
3.1.6.2.2.2	Les délais des dossiers en recouvrement	77
3.1.6.2.3	Manque d'harmonisation avec le ministère de la Solidarité sociale	78
3.1.6.2.3.1	L'aide sociale encouragée?	79
3.1.6.2.4	Les avances	79
3.1.6.2.4.1	Un ministère gourmand	81
3.1.6.2.5	Les réclamations provenant des débiteurs	81
3.1.6.2.5.1	Abus de pouvoir	82
3.1.6.2.5.2	Commodité administrative	82
3.1.6.2.5.3	Application abusive de la loi	83
3.1.6.2.5.4	Attitude procréancière	83
3.1.7	**Santé et Services sociaux**	**85**
3.1.7.1	Réclamations	85
3.1.7.1.1	Demandes d'intervention hors compétence	85
3.1.7.1.2	La nature des réclamations	86
3.1.7.2	Les interventions publiques du Protecteur du citoyen	86
3.1.7.3	Suicide chez les jeunes : un championnat peu glorieux	86
3.1.7.4	Quelques dossiers significatifs	87
3.1.7.4.1	Vie en danger, faute de budget?	87

3.1.7.4.2	Une question de respect de la personne	87
3.1.7.4.3	Une protection nécessaire	88
3.1.7.5	Adoption internationale : les adoptants sont-ils protégés?	88
3.1.7.6	Contribution pour l'adulte hébergé : une révision s'impose	89
3.1.7.6.1	Une injustice	89
3.1.8	**Sécurité publique**	**91**
3.1.8.1	Services correctionnels du Québec	91
3.1.8.2	Des correctifs appropriés	91
3.1.8.3	Des lésions importantes qui demeurent non corrigées	92
3.1.8.4	Création du comité mixte Protecteur du citoyen/Services correctionnels	93
3.1.8.5	Hausse du nombre de réclamations	93
3.1.8.6	L'accès égal aux soins de santé n'est pas toujours respecté	94
3.1.8.7	Violation des principes de justice naturelle	95
3.1.8.7.1	Le droit à la représentation par un avocat	96
3.1.8.7.2	Puni d'avoir été puni	96
3.1.8.7.3	Mesures de contrainte abusives	97
3.1.8.7.4	À quand la fin?	97
3.1.8.7.5	Dangereux à Québec, inoffensif à Montréal	97
3.1.8.7.6	Fouilles à nu systématiques et abusives	98
3.1.8.8	Violations de la loi ou du règlement	98
3.1.8.8.1	Violation du règlement en matière d'isolement préventif	99
3.1.8.8.2	Confusion entre un sursis de sentence et la violation de la loi	99
3.1.8.8.3	Gestes dégradants et inaction du personnel	100
3.1.8.8.4	Groupes criminalisés : l'album de famille a besoin d'une mise à jour	100
3.1.8.9	La nouvelle *Loi sur les armes à feu*	101
3.1.8.9.1	De la patience, svp	102
3.1.9	**Solidarité sociale**	**102**
3.1.9.1	Emploi-Québec	103
3.1.9.1.1	Un départ difficile	103
3.1.9.1.1.1	Recommandations au Ministère	104
3.1.9.1.1.2	Recommandations au gouvernement	104
3.1.9.1.1.3	Recommandations à l'Assemblée nationale	105
3.1.9.1.2	Quelques cas significatifs	105
3.1.9.1.2.1	Une fausse économie?	105

3.1.9.1.2.2	On oublie un client dans un déménagement	105
3.1.9.1.2.3	D'un extrême à l'autre…	106
3.1.9.2	L'assistance emploi	106
3.1.9.2.1	L'exclusion des personnes hébergées	106
3.1.9.2.1.1	Perte de droits acquis	107
3.1.9.2.2	L'abolition de la pénalité pour le partage du logement	108
3.1.10	**Transports**	**109**
3.1.10.1	Action médiatrice du Protecteur du citoyen	109
3.1.10.1.1	Favoriser le bien-être plutôt que la pure commodité administrative	109
3.1.10.1.2	Petits travaux deviendront gros	110
3.2	**LES ORGANISMES**	**111**
3.2.1	**Commission de la santé et de la sécurité du travail**	**113**
3.2.1.1	Au-dessus de la loi?	113
3.2.1.1.1	Refus injustifié	114
3.2.1.2	La présomption légale	114
3.2.1.2.1	À qui servent les normes?	114
3.2.1.2.2	À la recherche de l'information	115
3.2.1.3	Des dossiers incomplets	115
3.2.1.4	Pour une administration responsable	115
3.2.1.4.1	Suspension hâtive et non justifiée	115
3.2.1.4.2	Une seule maladie mais plusieurs provinces	116
3.2.1.5	Refus de corriger ses erreurs	117
3.2.1.5.1	Subir les erreurs de l'Administration publique	117
3.2.1.6	Exigences injustifiées	117
3.2.1.6.1	Victime des circonstances	118
3.2.1.7	La patience, mère de toutes les vertus?	118
3.2.1.7.1	Délais injustifiés	118
3.2.1.7.2	Victime de la rigidité administrative	119
3.2.2	**Commission des normes du travail**	**121**
3.2.2.1.1	Au service du salarié?	121
3.2.3	**Commission québécoise des libérations conditionnelles**	**123**
3.2.3.1.1	Pris en otage par l'Administration publique	123

3.2.4	**Le Curateur public**	**125**
3.2.4.1	Les actions du Protecteur du citoyen	125
3.2.4.2	Des lésions créées par une administration peu clairvoyante	125
3.2.4.1	La patience et l'opiniâtreté : deux vertus essentielles	126
3.2.4.3	Les suites à apporter aux autres lésions non repérées	127
3.2.4.4	Un comité consultatif conseil	128
3.2.4.5	L'imputabilité du Curateur public	128
3.2.4.6	Une solution aux problèmes de financement	128
3.2.4.7	L'administration des biens sous administration provisoire	129
3.2.5	**Régie de l'assurance maladie du Québec**	**131**
3.2.5.1	La contribution à l'hébergement	131
3.2.5.2	Un problème réglé : les changements d'adresse	132
3.2.5.3	Les conséquences d'une décision basée sur une simple présomption	132
3.2.5.4	Le régime d'assurance médicaments : le bilan après trois ans	132
3.2.5.4.1	Barème de contribution	134
3.2.5.4.2	Preuves exigées exagérées?	134
3.2.5.4.3	Communication entre provinces	135
3.2.6	**Régie des alcools, des courses et des jeux**	**137**
3.2.6.1	Service à la clientèle inapproprié	137
3.2.6.2	Inaction et diligence	137
3.2.6.2.1	Perdante ou gagnante?	138
3.2.6.2.2	Quand la Régie s'en mêle!	138
3.2.6.2.3	Incrédulité administrative	139
3.2.7	**Régie des assurances agricoles du Québec**	**141**
3.2.7.1	L'indemnisation	141
3.2.7.1.1	Une déduction hâtive	141
3.2.8	**Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec**	**143**
3.2.8.1	Peut-on porter deux chapeaux à la fois?	143
3.2.9	**Régie des rentes du Québec**	**145**
3.2.9.1.1	Erreur sur le débiteur	145
3.2.9.1.2	Nul n'est censé ignorer la loi…	146
3.2.9.1.3	Laxisme bureaucratique	146

3.2.9.1.4	Histoire de gros bon sens	147
3.2.9.1.5	La Régie : un rôle de surveillant?	148
3.2.10	**Régie du bâtiment**	**149**
3.2.10.1.1	Invalidité du règlement	149
3.2.10.1.2	Détail administratif	150
3.2.11	**Régie du logement**	**151**
3.2.11.1.1	Victime de s'être fait voler	151
3.2.12	**Société d'habitation du Québec**	**153**
3.2.12.1.1	Une politique gardée secrète	153
3.2.12.1.2	Trop vite pour l'Administration publique	154
3.2.12.1.3	Absence de renseignements essentiels	155
3.2.13	**Société de l'assurance automobile du Québec**	**157**
3.2.13.1	Volet indemnisation des accidentés de la route	157
3.2.13.1.1	Information pour les accidentés de la route	157
3.2.13.1.2	Dans l'intérêt du citoyen	158
3.2.13.1.3	Mauvaise interprétation de la loi	159
3.2.13.1.3.1	Des droits passés sous silence	159
3.2.13.1.3.2	Un délai de consultation : cela s'explique!	161
3.2.13.1.3.3	Dix ans pour faire reconnaître ses droits	161
3.2.13.2	Volet sécurité routière	162
3.2.13.2.1.1	Suspension non justifiée du permis de conduire	163
3.2.13.2.1.2	Qui est propriétaire?	163
3.2.13.2.1.3	Règlement de compte	164
3.2.13.2.1.4	La bureaucratie à son meilleur	165
3.2.13.2.1.5	Un poids, deux mesures	166
3.2.13.2.1.6	Procédure administrative déficiente	166
3.2.13.2.1.7	Rappel de la procédure	167
3.2.13.2.1.8	Un oubli lourd de conséquences	167

4. LES RELATIONS PUBLIQUES ET MÉDIATIQUES DU PROTECTEUR DU CITOYEN 171

5. CONTRIBUTION DU PROTECTEUR DU CITOYEN AU DÉVELOPPEMENT DE L'ÉTAT DE DROIT DANS LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE **177**

5.1 Institut international de l'ombudsman 179
5.2 Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie 180
5.3 Association des ombudsmans du Canada 180
5.4 Relations internationales 180
5.5 Le rôle du Québec en matière de coopération internationale et de promotion des droits de la personne 180
5.6 Principales activités du Protecteur du citoyen en 1999-2000 181
5.7 Diffusion du rapport annuel et du Pacte social 184
5.8 Coordonnées internationales 185
5.8.1 Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie 185
5.8.2 Institut international de l'ombudsman 185
5.8.3 Association des ombudsmans du Canada 185

6. DONNÉES ADMINISTRATIVES **187**

6.1 Le budget du Protecteur du citoyen 189
6.2 L'effectif du Protecteur du citoyen 190
6.3 Le personnel du Protecteur du citoyen durant l'exercice 1999-2000 191
6.4 L'application de la *Loi sur les renseignements personnels* 192
6.5 L'application de la *Loi sur la protection des non-fumeurs* 194
6.6 Les statistiques 195
6.6.1 Graphique 1 • Évolution des consultations et des réclamations 196
6.6.2 Tableau 1 • Provenance par région des consultations et des réclamations 197
6.6.3 Tableau 2 • Délai de service 198
6.6.4 Tableau 3 • Consultations selon les domaines visés 199
6.6.5 Tableau 4 • Motifs de refus des réclamations 200
6.6.6 Tableau 5 • Ministères et organismes visés en 1999-2000 201
6.6.7 Graphique 2 • Principaux ministères et organismes visés dans les consultations et réclamations en 1999-2000 204
6.6.8 Tableau 6 • Motifs de lésion pour les réclamations fondées 205
6.6.9 Tableau 7 • Réclamations fondées en 1999-2000 206
6.6.10 Graphique 3 • Traitement des consultations et réclamations en 1999-2000 207

7. ANNEXES 209

Annexe I

Le Pacte social 211

Annexe II

Liste des ministères et organismes de la compétence du Protecteur du citoyen 215

Annexe III

Étude de projets de loi et de projets de règlement 221